

LIBERTÀ RELIGIOSA, PRIVACY E SICUREZZA DEI LUOGHI DI CULTO TRA SOFT LAW E HARD LAW

Dott. Fabio BALSAMO

Ricercatore di diritto ecclesiastico e canonico (IUS/11)

Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università

degli Studi di Napoli Federico II, Italia

fabio.balsamo@unina.it

ABSTRACT: Religious freedom, privacy and security of places of worship between soft law and hard law

The contribution examines the impact of the monitoring and control activities of places of worship on the free exercise of the right to religious freedom and on the right to the protection of personal data in the light of the *OSCE'S Policy Guidance on Freedom of Religion or Belief and Security* and *EU Quick Guide to support protection of Places of Worship*. The paper also highlights the reversal, in *OSCE'S Policy Guidance* and in the *UE Quick Guide*, of the securitarian approach that characterizes some legal provisions concerning freedom of worship and religious sites and it finally underlines the importance of the enhancement of soft law instruments' interpretative function in the constitutional Courts' control of legitimacy of the laws and acts having the force of law to guarantee individual fundamental rights.

Keywords: *freedom of worship; public security; buildings of worship; religion and security; religious data.*

Sommario: 1. *Premessa. Il trattamento dei dati religiosi nello spazio giuridico euro-unitario per finalità di prevenzione e contrasto dei reati* - 2. *Il trattamento dei dati personali dei fedeli all'interno degli edifici di culto alla luce della Raccomandazione n. 12 delle Linee Guida OSCE 2019 su Libertà di religione o convinzione e sicurezza* - 3. *La Raccomandazione n. 1 del paragrafo 4.3 delle Linee Guida OSCE2019 su Libertà di religione o convinzione e sicurezza e l'applicazione dell'art. 58, par. 1, lett. f) GDPR* - 4. *Sicurezza e libertà religiosa nella Guida dell'Unione europea per la protezione antiterrorismo dei*

luoghi di culto *del maggio 2021 - 5. La sinergia tra autorità civili e autorità religiose per una protezione integrata dei luoghi di culto: il Progetto ProSPeReS (Protection System for large gatherings of People in Religious Sites) e le altre iniziative adottate nel contesto euro-unitario - 6. Considerazioni conclusive. Monitoraggio e controllo degli edifici di culto tra esigenze di pubblica sicurezza e tutela del diritto di libertà religiosa*

1. Premessa. Il trattamento dei dati religiosi nello spazio giuridico euro-unitario per finalità di prevenzione e contrasto dei reati

Anche in considerazione dei fenomeni di estremismo religioso e di radicalizzazione, che trovano nel *web* il principale veicolo di diffusione¹, il trattamento dei dati personali di natura religiosa può rivelarsi nella società contemporanea uno strumento determinante per garantire l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale e sovranazionale. Difatti, l'acquisizione delle informazioni relative alla identità religiosa della persona fisica può costituire molto spesso un presupposto necessario per l'espletamento delle attività di prevenzione, di indagine, di accertamento e di perseguimento dei reati.

Il Regolamento Europeo 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (GDPR), come noto, prevede specifiche deroghe al generale divieto di trattamento dei dati di natura religiosa della persona fisica in presenza di un rilevante interesse pubblico², che sussiste anche quando l'acquisizione dei dati sia giustificata dal perseguimento di una finalità di tutela della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico.

Nello specifico ambito del trattamento dei dati personali effettuato dalle competenti autorità nazionali impegnate nelle attività di contrasto e prevenzione dei reati è tuttavia intervenuta un'ulteriore fonte del diritto euro-unitario, ossia la Direttiva (UE) 2016/680 (d'ora in poi Direttiva 2016/680), che, insieme al *Regolamento Europeo sulla Privacy* (GDPR), va a comporre il cd. *data protection compact*. Di fatto, la Direttiva 2016/680 as-

1 In argomento cfr. F. Alicino, *Terrorismo di ispirazione religiosa. Prevenzione e deradicalizzazione dello Stato laico*, Roma, 2020.

2 Cfr. art. 9, par. 2, lett. g) GDPR, che ammette il trattamento di questi dati qualora sia «necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'assenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessati».

sume il carattere di *lex specialis* rispetto al GDPR, che continuerà a trovare applicazione, attraverso il *Codice della Privacy* per l'ordinamento italiano³, al di fuori dello specifico ambito applicativo della Direttiva 2016/680.

La Direttiva 2016/680 è stata recepita in Italia con il D. Lgs. del 18 maggio 2018, n. 51, che stabilisce modalità e tempi di trattamento e conservazione dei dati personali raccolti per finalità di prevenzione, di indagini, di accertamento e perseguimento di reati o per l'esecuzione delle sanzioni penali. Negli artt. 9-14 il D. Lgs. n. 51 del 2018 contempla i diritti del soggetto interessato, tutelati non solo mediante la possibile comminazione di sanzioni amministrative, ma anche e soprattutto attraverso la previsione di apposite fattispecie di rilevanza penale. Tra le norme incriminatrici di nuova introduzione spicca l'art. 43, che introduce una specifica ipotesi delittuosa - quella di "trattamento illecito di dati"⁴ -, sanzionata, in presenza del dolo specifico del soggetto agente, con la reclusione da sei mesi a un anno e sei mesi o, se la condotta comporta comunicazione o diffusione dei dati, con la reclusione da sei mesi a due anni⁵.

Anche nello svolgimento delle attività delle autorità di pubblica sicurezza il trattamento dei dati sensibili è oggetto di una speciale disciplina, contenuta negli artt. 7 e 8 del D. Lgs. n. 51 del 2018. L'art. 7 afferma che il trattamento delle categorie particolari di dati personali, compresi i dati concernenti le convinzioni religiose dell'individuo, può ritenersi legittimo, anche se giustificato da finalità di prevenzione o contrasto del crimine, soltanto se effettuato dalle competenti autorità in presenza di una stretta necessità e di adeguate garanzie per i diritti e le libertà dell'interessato⁶. Il

3 L'adeguamento della normativa nazionale (Codice della Privacy, D. Lgs. n. 196 del 2003) alle disposizioni del GDPR è avvenuto con l'emanazione del D. Lgs. 9 agosto 2018, n. 101,

4 Così recita l'art. 43 del D. Lgs. n. 51 del 18 maggio 2018: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di trarne per sé o per altri profitto o di recare ad altri un danno, procede al trattamento di dati personali in violazione di quanto disposto dall'articolo 5, comma 1, è punito, se dal fatto deriva nocumento, con la reclusione da sei mesi a un anno e sei mesi o, se la condotta comporta comunicazione o diffusione dei dati, con la reclusione da sei mesi a due anni».

5 In argomento cfr. P. Troncone, *La rilevanza penale del trattamento dei dati personali*, in *Archivio penale*, 1, 2021, pp. 1-46, e specificamente pp. 43-44.

6 L'art. 7 del D. Lgs. n. 51 del 2018 realizza, in tal modo, un contemperamento tra le esigenze di prevenzione e contrasto del crimine e la tutela del diritto alla *privacy* delle persone fisiche, oltre che degli altri diritti e libertà fondamentali della persona, compreso

successivo art. 8 vieta, invece, l'adozione di decisioni pregiudizievoli per l'interessato in mancanza di misure adeguate poste a tutela dei diritti e delle libertà e che siano basate unicamente su trattamenti automatizzati, aventi ad oggetto i dati personali di natura particolare, compresi i dati di natura religiosa⁷.

Il trattamento dei dati personali dei fedeli all'interno degli edifici di culto alla luce della Raccomandazione n. 12 delle Linee Guida OSCE 2019 su Libertà di religione o convinzione e sicurezza

Ai fini della prevenzione di attacchi terroristici di matrice fondamentalista il trattamento dei dati religiosi delle persone fisiche da parte delle autorità di pubblica sicurezza può rivelarsi senz'altro utile, ma anche particolarmente invasivo, soprattutto nell'ipotesi in cui le relative operazioni di monitoraggio siano effettuate nei confronti dei fedeli che frequentino un luogo di culto in occasione della partecipazione a cerimonie religiose. In tali circostanze, difatti, l'acquisizione di informazioni concernenti le convinzioni fideistiche della persona fisica può concretamente incidere sull'esercizio del diritto di libertà religiosa e di culto dell'individuo.

Rispetto alla raccolta dei dati personali dei fedeli effettuata, per finalità di pubblica sicurezza, presso i luoghi di culto o di riunione religiosa la Raccomandazione n. 12 contenuta nel paragrafo 4.3 delle *Linee Guida OSCE 2019 su Libertà di religione o convinzione e sicurezza* (d'ora in poi

il diritto di libertà religiosa.

⁷ Sul punto, va sottolineato che l'art. 6 della *Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato dei dati a carattere personale* (Convenzione n. 108), già stabiliva che «i dati a carattere personale che rivelano l'origine razziale, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o altre convinzioni, nonché i dati a carattere personale relativi alla salute o alla vita sessuale, non possono essere elaborati automaticamente a meno che il diritto interno preveda delle garanzie appropriate. Lo stesso vale per i dati a carattere personale relativi a condanne penali». Il testo dell'art. 6 è stato modificato con il *Protocollo di emendamento alla Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale*, siglato a Strasburgo il 10 ottobre 2018. Nella sua attuale formulazione il trattamento dei dati che rivelano le convinzioni religiose è consentito soltanto laddove siano previste dalla legge adeguate garanzie complementari a quelle della presente Convenzione. Le garanzie devono essere in grado di prevenire i rischi che il trattamento dei dati sensibili può presentare per gli interessi, i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato, soprattutto per quanto concerne il rischio di discriminazione.

Linee Guida) invita gli Stati a garantire che le informazioni e i dati acquisiti nell'ambito delle attività di controllo, monitoraggio o perquisizione sulle persone che frequentino un luogo di culto o di incontro siano trattati nel rispetto della normativa internazionale vigente in materia di raccolta, protezione e trattamento dei dati personali⁸.

Con questa Raccomandazione le *Linee Guida* intendono affermare il principio secondo cui la tutela del diritto alla *privacy* della persona fisica anche in relazione alla propria identità confessionale costituisce innanzitutto un presidio posto a tutela del suo diritto di libertà religiosa.

Secondo le *Linee Guida*, pertanto, il controllo e il monitoraggio dei luoghi di culto e la correlata azione di raccolta delle informazioni personali dei fedeli - oltre all'acquisizione dei dati non personali relativi alla comunità religiosa o al singolo gruppo confessionale - possono ripercuotersi negativamente sull'effettivo godimento del diritto di libertà religiosa e di culto⁹. Dette misure, infatti, laddove eseguite senza un'effettiva necessità, possono compromettere la frequentazione dei siti religiosi, ingenerando nei fedeli un clima di preoccupazione tale da scoraggiare o quantomeno ridurre la partecipazione ai riti religiosi e alla vita comunitaria¹⁰.

8 La traduzione della Raccomandazione n. 12 è consultabile in G. Fattori (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, Pacini giuridica, Pisa, 2021, p. 265. Alle p. 213 ss. è riportata la traduzione in lingua italiana delle *Linee Guida*, consultabili all'indirizzo web <https://www.osce.org/files/f/documents/e/2/429389.pdf>. Per un commento delle *Linee Guida* vedasi anche P. Annicchino, *La traduzione delle Linee Guida OSCE 2019 in materia di libertà di religione o convinzione e sicurezza*, in G. Fattori (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, cit., pp. 199-209; N. Colaianni, *Libertà di religione e sicurezza. Il test del terrorismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 8, 2023, pp. 17-31.

9 Cfr. M. Buccarella, *Freedom of Religion or Belief and Security. Le Linee Guida OSCE 2019*, in G. Fattori (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, cit., pp. 129-157, specificamente pp. 143-148.

10 «Dalla prospettiva della libertà di religione o convinzione, dette misure, laddove eseguite senza la dovuta attenzione e sensibilità, possono facilmente compromettere la frequentazione di un luogo di culto o di incontro da parte dei membri di una comunità di religione o convinzione. I membri della comunità potrebbero essere riluttanti ad accettare forme di controllo come le perquisizioni personali e di conseguenza, per ansia e paura, evitare di frequentare il luogo di culto o di incontro. Ciò potrebbe comportare un'illegittima limitazione della loro libertà di religione o convinzione nonché del relativo diritto di entrare e uscire liberamente dagli edifici religiosi». La traduzione del passo del paragrafo 4.3 delle *Linee Guida* è consultabile in G. FATTORI (A CURA DI), *LIBERTÀ RELIGIOSA E SICUREZZA*, CIT., PP. 260-261.

Ne consegue, quale immediato corollario, che anche le operazioni di raccolta dei dati personali dei fedeli non giustificate da ragioni di effettiva necessità rispetto a finalità di pubblica sicurezza o di prevenzione del crimine possono integrare a tutti gli effetti, oltre che condotte penalmente rilevanti ai sensi dell'art. 43 d. lgs. n. 51 del 2018, anche delle indebite restrizioni all'esercizio del diritto di libertà religiosa e di culto, suscettibili di produrre gravi effetti discriminatori soprattutto nei confronti delle comunità religiose di più recente insediamento.

Del resto, come emerge anche dall'esame di taluni casi giurisprudenziali¹¹, le esigenze di prevenzione del crimine e di sicurezza nazionale possono costituire un pretesto per imporre limitazioni all'accesso e alla disponibilità degli edifici di culto utilizzati da alcuni gruppi religiosi o per imporne addirittura la chiusura¹². A tal fine, il paragrafo 4.3 delle *Linee Guida* ribadisce che l'eventuale accertamento della commissione di un illecito da parte di un singolo individuo non può compromettere né la prosecuzione delle attività dell'intero gruppo religioso¹³, né può giustificare la limitazione degli accessi o la chiusura dell'edificio di culto¹⁴. Le *Linee Guida* si pon-

11 Cfr., da ultimo, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sez. III, 22 febbraio 2022 (ric. nn. 74320/10 e altri) – caso Chepurnovy c. Russia, consultabile all'indirizzo <https://hudoc.echr.coe.int/>.

12 Emblematico, al riguardo, è stata l'emaneazione in Russia della legislazione antiterrorismo, nota come "pacchetto Yarovaya", che si compone delle leggi federali 6 luglio 2016, n. 374 FZ e n. 375 FZ. Si tratta di disposizioni che, in nome della prevenzione di qualsiasi attività terroristica, relegano le attività missionarie, le attività di predicazione, di preghiera e di divulgazione di materiali solo all'interno dei "luoghi di culto regolarmente registrati". Cfr. M. C. Ivaldi, *Diritto e religione nella Federazione Russa. Emblematici esempi di discriminazione*, in *Diritto e Religioni, Quaderno Monografico n. 2 di Supplemento al n. 1-2020. Libertà religiosa ed eguaglianza. Casi di discriminazione in Europa e nel contesto internazionale*, pp. 297-321, specialmente pp. 311-313.

13 Cfr. G. Fattori (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, cit. p. 258: «Occorre prestare attenzione a non ostacolare o sospendere le attività di una comunità religiosa solo a causa di un illecito commesso da alcuni dei suoi membri. Ciò significherebbe applicare una sanzione collettiva all'intera comunità per delle azioni che, in verità, dovrebbero essere attribuite a singoli individui».

14 Cfr. G. Fattori, *Libertà religiosa e sicurezza. Le Linee guida OSCE-ODIHR 2019 su "Libertà di religione o convinzione e sicurezza*, in *Coscienza e Libertà*, 61-62, 2021, pp. 51-62, e specificamente pp. 62-63; Id., *Freedom of Religion or Belief is Security: The 2019 OSCE Policy Guidance on FoRB and Security*, in *The Review of Faith & International Affairs*, 4, 2022, pp. 4-11.

gono così nella scia dei numerosi arresti della CEDU, volti ad affermare che eventuali restrizioni in relazione ai luoghi di culto possano essere adottate esclusivamente in via di *extrema ratio*, ossia soltanto laddove strettamente necessarie e nel rispetto del principio di proporzionalità¹⁵.

3. La Raccomandazione n. 1 del paragrafo 4.3 delle Linee Guida OSCE2019 su Libertà di religione o convinzione e sicurezza e l'applicazione dell'art. 58, par. 1, lett. f) GDPR

Anche la Raccomandazione n. 1 contenuta nel paragrafo 4.3 delle *Linee Guida* segnala chiaramente i rischi che possono derivare dall'esecuzione di attività di monitoraggio, controllo e perquisizione dei luoghi di culto sul libero esercizio del diritto di libertà religiosa¹⁶.

Quanto affermato nella Raccomandazione n. 1, oltre che rispetto all' svolgimento delle attività di indagine e contrasto del crimine eseguite dalle autorità di pubblica sicurezza¹⁷, può essere esteso anche all'esercizio dei poteri di controllo riconosciuti alle Autorità garanti per la protezione dei dati personali. Ciò vale soprattutto nei confronti di quelle confessioni religiose che non abbiano emanato proprie normative per disciplinare il trattamento dei dati intraconfessionali e che non abbiano istituito una specifica autorità

15 In più pronunce – vedasi in particolare Corte europea dei diritti dell'uomo, 24 maggio 2016, *Association for Solidarity with Jehovah's Witnesses et al. v. Turkey* e Corte europea dei diritti dell'uomo, *Religious denomination of Jehovah's Witnesses in Bulgaria v. Bulgaria*, 10 novembre 2020 - la CEDU ribadito l'importanza della concreta disponibilità di luoghi di culto ai fini del pieno esercizio e godimento del diritto di libertà religiosa e di culto, affermando che eventuali misure restrittive debbono essere strettamente proporzionali al legittimo fine conseguito.

16 Gli Stati Partecipanti dovrebbero garantire che le politiche relative al controllo, al monitoraggio (tra cui rientrano le procedure di sorveglianza palese e segreta) e alla perquisizione dei luoghi di culto e di incontro delle comunità di religione o convinzione siano regolate da procedure appropriate nonché documentate e che siano oggetto di controlli periodici. Anche le procedure di sorveglianza palese dovrebbero essere rese pubbliche.

17 In argomento si segnala la pronuncia della II sezione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 22 febbraio 2022, (ric. nn. 74320/10 e altri) – caso *Cheprunovy c. Russia*, secondo cui integrano una violazione dell'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo le perquisizioni compiute negli appartamenti di fedeli, nonché nella sala di preghiera di proprietà di un'organizzazione religiosa, con conseguente sequestro di letteratura religiosa, effettuate senza motivazioni pertinenti e sufficienti e in assenza di garanzie che ne limitino l'impatto a limiti ragionevoli.

di controllo ai sensi dell'art. 91, par. 1 e 2 GDPR, restando pertanto assoggettate alla vigilanza delle Autorità nazionali¹⁸.

Sul punto, va infatti rilevato che alcune prerogative delle autorità statuali di controllo, compresa quella di accedere alla sede delle organizzazioni confessionali o all'interno degli edifici di culto per verificare la corretta tenuta dei registri di trattamento, potrebbero incidere considerevolmente sull'autonomia organizzativa delle realtà confessionali. Tali interventi, pertanto, dovrebbero giustificarsi soltanto in caso di effettiva necessità e dovrebbero comunque esercitarsi d'intesa con le competenti autorità religiose.

In questa prospettiva l'applicazione dell'art. 58, par. 1, lett. f) GDPR nei confronti delle confessioni religiose presenta notevoli aspetti problematici, giacché la disposizione attribuisce espressamente alle Autorità garanti il potere di «ottenere accesso a tutti i locali del titolare del trattamento e del responsabile del trattamento, compresi tutti gli strumenti e mezzi di trattamento dei dati». Come evidente, l'esercizio di questo potere può porsi in aperto contrasto con il peculiare regime giuridico previsto per gli edifici di culto all'interno degli ordinamenti statuali¹⁹, dal momento che, in molti casi, i registri di trattamento delle organizzazioni confessionali sono conservati in locali annessi alle aree destinate al culto ma prive di un autonomo accesso dall'esterno. Nondimeno, la disposizione in esame non sembra condizionare l'esercizio di questo penetrante potere delle autorità di controllo ai casi strettamente necessari, in quanto l'art. 58, par. 4 GDPR si limita soltanto ad evocare la conformità con il diritto dell'Unione o con il diritto processuale degli Stati membri²⁰.

Anche rispetto alle attività di trattamento dei dati personali dei fedeli che frequentano i luoghi di culto, le *Linee Guida* possono così assumere un'immediata utilità per addivenire ad un'applicazione dell'art. 58, par. 1, lett. f) GDPR conforme ai principi di libertà e autonomia confessionale.

18 In argomento mi sia permesso rinviare a F. Balsamo, *La protezione dei dati personali di natura religiosa*, Cosenza, 2021, *passim*.

19 Per una disamina del regime giuridico degli edifici di culto all'interno dell'ordinamento giuridico italiano cfr. M. Tedeschi, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 2010, pp. 278-284.

20 Così recita l'art. 58, par. 4 GDPR: «L'esercizio da parte di un'autorità di controllo dei poteri attribuitile dal presente articolo è soggetto a garanzie adeguate, inclusi il ricorso giurisdizionale effettivo e il giusto processo, previste dal diritto dell'Unione e degli Stati membri conformemente alla Carta».

4. Sicurezza e libertà religiosa nella Guida dell'Unione europea per la protezione antiterrorismo dei luoghi di culto del maggio 2021

Il 9 dicembre 2020 la Commissione europea ha presentato il *programma di lotta al terrorismo dell'UE: prevedere, prevenire, proteggere e reagire*²¹ per il quinquennio 2020-2025 allo scopo di sostenere le attività degli Stati membri in settori prioritari per la sicurezza dell'Unione europea, nel rispetto dei suoi principi fondamentali, quali la libertà di espressione, la libertà di religione e il rispetto della diversità²². Il documento sottolineava il «valore simbolico particolarmente elevato» dei luoghi di culto e individuava prioritariamente la necessità di promuovere una «cooperazione tra le diverse comunità religiose e le autorità nazionali competenti» con l'obiettivo di migliorare la protezione fisica dei siti religiosi, spesso bersaglio di attacchi terroristici²³.

Emblematico è che la prima iniziativa di attuazione del programma sia stata rappresentata proprio dalla emanazione, nel maggio 2021, di un'apposita *Guida rapida dell'UE a sostegno della protezione dei luoghi di culto*²⁴, elaborata dai servizi della Commissione - gruppo consultivo sulla sicurezza protettiva, DG HOME - in cooperazione con le unità di polizia della rete "alto rischio di sicurezza" dell'UE. Alla preparazione della *Guida*, oltre alle polizie nazionali, hanno contribuito diverse associazioni religiose e il Congresso ebraico europeo.

La *Guida* propone degli orientamenti di base applicabili agli edifici di culto di tutte le confessioni religiose che a motivo delle loro dimensioni

21 Il *programma di lotta al terrorismo dell'Unione europea: prevedere, prevenire, proteggere e reagire* del 9 dicembre 2020 è consultabile al seguente indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0795&from=EN>

22 Nell'ambito dell'azione della Commissione europea volta a promuovere i valori fondamentali dell'UE di tutela delle diversità si colloca anche l'impegno contro l'incitamento all'odio e i reati generati dall'odio, culminato, il 9 dicembre 2021, con l'emanazione del Documento "Un'Europa più inclusiva e protettiva: estendere l'elenco dei reati riconosciuti dall'UE all'incitamento all'odio e ai reati generati dall'odio", volta ad estendere l'elenco dei crimini dell'Unione europea di cui all'art. 83, par. 1 TFUE anche ai reati di incitamento all'odio ed ai crimini ispirati dall'odio. Il documento è reperibile al seguente indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>.

23 A. Negri, *Il diritto penale antiterrorismo: una continua 'messa alla prova' per la libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2022, pp. 251-265.

24 La *Guida rapida dell'UE a sostegno della protezione dei luoghi di culto* è reperibile all'indirizzo <https://home-affairs.ec.europa.eu/>.

o della loro ubicazione si possono considerare a „basso rischio”, e specificamente suggerisce l’adozione di interventi ritenuti in grado di fronteggiare gli atti di violenza casuali perpetrati attraverso l’utilizzo di veicoli, armi da fuoco o esplosivo, ma non anche «complotti terroristici sofisticati»²⁵. La predisposizione di alcune semplici misure, senza incidere sulla sacralità dei luoghi, può infatti risultare particolarmente utile per dissuadere «potenziali attentatori che agiscono senza preparazione anticipata e che possono selezionare come obiettivo un luogo di culto semplicemente a caso e in modo opportunistico»²⁶. La *Guida*, nel ribadire opportunamente che la pianificazione delle misure di sicurezza all’interno del luogo di culto spetta esclusivamente all’organizzazione religiosa, suggerisce, ad esempio, l’installazione di dissuasori visivi o di sistemi di allarme, anche silenziosi, in grado di segnalare la presenza di potenziali pericoli o la necessità di evacuare i locali.

Sul punto, sebbene non espressamente menzionato nel documento, può rivelarsi di particolare utilità la realizzazione, laddove tecnicamente possibile e compatibilmente con l’eventuale carattere culturale dell’edificio di culto, di sistemi di allarme antincendio, anche in considerazione dei casi sempre più frequenti di roghi appiccati intenzionalmente ai luoghi di culto²⁷. L’utilità della presenza di simili impianti sarebbe ancora più evidente per gli edifici di culto presenti in Italia, non sottoposti ai controlli di sicurezza antincendio in quanto non espressamente contemplati nell’elenco allegato al decreto ministeriale 16 febbraio 1982, salvo che non integrino i requisiti, previsti dal punto n. 90, di «edifici pregevoli per arte o storia e quelli destinati a contenere biblioteche, archivi, musei, gallerie, collezioni o comunque oggetti di interesse culturale sottoposti alla vigilanza dello Stato di cui al regio decreto 7 novembre 1942, n. 1664». La realizzazione di un sistema di impianto antincendio potrebbe pertanto contribuire significativamente al miglioramento delle complessive condizioni di sicurezza di tali edifici.

Oltre alla installazione di dissuasori visivi o di sistemi di allarme, la *Guida* suggerisce anche l’attivazione di sistemi di rilevamento, quali telecamere a circuito chiuso o il controllo visivo degli accessi fisici, esclusivamente

25 *Ibidem*.

26 La *Guida*, al riguardo, fa riferimento a quanto avvenuto il 9 ottobre 2019 ad Halle (Germania), quando la serratura molto resistente della sinagoga impedì all’attentatore di uccidere e ferire fedeli innocenti.

27 Emblematico è il caso dell’incendio della Cattedrale di Nantes del 18 luglio 2020.

al fine di intercettare comportamenti sospetti o minacce dirette alla sicurezza degli edifici di culto.

Per quanto concerne l'utilizzo di un sistema di telecamere a circuito chiuso in grado di monitorare costantemente le aree principali dell'edificio e di rilevare eventuali comportamenti anomali va tuttavia segnalato che la concreta realizzazione di simili misure, soprattutto durante le celebrazioni delle funzioni religiose, deve essere eseguita nello scrupoloso rispetto delle prescrizioni del GDPR concernenti il trattamento dei dati personali di natura religiosa²⁸. Difatti, come ha rilevato il *Garante italiano per la protezione dei dati personali* sin a partire dal 2004 «l'installazione di sistemi di videosorveglianza presso chiese o altri luoghi di culto o di ritrovo di fedeli deve essere oggetto di elevate cautele, in funzione dei rischi di un utilizzo discriminatorio delle immagini raccolte e del carattere sensibile delle informazioni relative all'appartenenza ad una determinata confessione religiosa»²⁹. La necessaria affissione dell'apposita informativa ai sensi dell'art. 13 GDPR all'ingresso dell'edificio di culto potrà inoltre costituire un ulteriore deterrente contro atti di violenza casuale, anche di matrice terroristica.

Ulteriori limiti posti dall'applicazione della normativa in materia di protezione dei dati personali sensibili si palesano nell'ipotesi di registrazione e trasmissione delle funzioni religiose sui *social networks* o sulle piattaforme telematiche, come avvenuto soprattutto durante la crisi pandemica³⁰, o sui canali televisivi. In tali circostanze, data la pubblica diffusione dell'immagine del singolo fedele, si renderà quantomeno necessaria la predisposizione, all'interno del luogo di culto, di avvisi in grado di indicare con precisione le aree del locale non raggiunte dalla registrazione, come peraltro confermato anche nel documento "*La Parrocchia e la normativa sulla riservatezza*", elaborato dall'*Ufficio nazionale per i problemi giuridici della Conferenza Episcopale Italiana*

28 Il ricorso alla videoregistrazione, in tal caso, dovrà soddisfare rigorosamente i principi di liceità, necessità, proporzionalità e finalità e rispettare gli ulteriori adempimenti previsti dal GDPR in tema di trattamento dei dati personali acquisiti.

29 Cfr. Garante per la protezione dei dati personali, Provvedimento generale - 29 aprile 2004 (doc. web. n. 1003482), consultabile all'indirizzo https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/1003482#4_4. Per quanto concerne l'informativa per la videosorveglianza effettuata per finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, prevenzione, accertamento o repressione dei reati vedasi Garante per la protezione dei dati personali, Provvedimento dell'8 aprile 2010 (doc. web n. 1712680).

30 In argomento cfr. M. d'Arienzo, *Emergenza coronavirus, autorità ecclesiastica e bene comune*, in *Il Regno*, 10, 2020, pp. 262-263.

e aggiornato il 26 marzo 2019³¹. Ancora più dettagliatamente, il prontuario elaborato dall'Avvocatura della Curia di Milano il 2 ottobre 2020, sul presupposto che «la libertà religiosa implica non solamente il diritto di prendere parte alle celebrazioni liturgiche ma anche quello di farlo senza pubblicità»³², impone l'affissione all'ingresso dell'edificio di culto di un apposito avviso concernente la riproduzione *in streaming* delle celebrazioni religiose e l'informativa *privacy*, corredata da una segnaletica che individui con precisione le aree non oggetto di videoregistrazione.

Oltre alla sicurezza interna dei luoghi di culto, la *Guida rapida dell'UE a sostegno della protezione dei luoghi di culto* si sofferma anche sulle misure che possono essere adottate rispetto agli spazi esterni, quali i marciapiedi pubblici o le aree adiacenti interessate dal transito o dallo stazionamento dei fedeli, esposti a possibili azioni terroristiche soprattutto in concomitanza con lo svolgimento delle celebrazioni religiose. A tal riguardo, oltre ad un'attenta azione di prevenzione, la *Guida* auspica una sinergia tra autorità religiose e autorità di pubblica sicurezza mediante il ricorso a partenariati pubblico-privato o a programmi di protezione della comunità³³ e propone l'instaurazione di canali di comunicazioni diretti con le autorità di pubblica sicurezza deputate ad intervenire in caso di emergenza.

In definitiva, la *Guida* suggerisce l'adozione di misure di prevenzione e di attività di monitoraggio che sembrano contemperare in modo soddisfacente l'esigenza di garantire la sicurezza dei siti religiosi con il libero esercizio del diritto di libertà di culto e con la tutela della *privacy* dei fedeli. Difatti, i sistemi di videosorveglianza di cui si suggerisce l'installazione consistono in impianti atti esclusivamente a rilevare la presenza di comportamenti anomali all'interno o all'esterno degli edifici di culto, senza tradursi in un sistema capillare di monitoraggio degli ingressi e delle uscite dei fedeli. Nondimeno, l'unica eventuale forma di controllo agli accessi contemplata dalla *Guida* è soltanto quella dell'eventuale "verifica visiva",

31 Il documento è reperibile on line all'indirizzo: <https://giuridico.chiesacattolica.it/wp-content/uploads/sites/37/FAQ-PARROCCHIA.pdf>. Sul punto vedasi anche M. Ganarin, *La tutela dei dati personali nei recenti sviluppi del diritto particolare per la Chiesa cattolica in Italia*, in *Ius Ecclesiae*, 2, 2019, pp. 427-448, specificamente p. 436.

32 Cfr. M. Porcelluzzi, *La messa in onda. Indicazioni per trasmettere in streaming le celebrazioni liturgiche*, consultabile alla pagina web: <https://www.chiesadimilano.it/avvocatura/files/2020/10/La-Messa-in-diretta.pdf>.

33 Cfr. *Guida rapida dell'UE a sostegno della protezione dei luoghi di culto*, cit.

inidonea a costituire un impedimento all'esercizio della libertà di culto del fedele, diritto fondamentale riconosciuto anche dall'art. 10 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, oltre che dalle Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea.

La pubblicazione della *Guida* è stata accolta positivamente dalle diverse confessioni religiose che hanno contribuito alla sua redazione. Anche la *Commissione degli episcopati dell'Unione europea* (COMECE) ha commentato positivamente la sua emanazione³⁴, rilevando, tuttavia, che «la protezione degli edifici di culto dovrebbe essere assicurata in ragione del fatto che tali luoghi sono uno dei contesti fisici dove, in via normale, la gente esercita il proprio diritto fondamentale alla libertà di religione, in particolare nella sua dimensione comunitaria»³⁵.

In altri termini, la COMECE ha sottolineato che l'adozione di queste misure di prevenzione antiterrorismo, ancor prima che dirette a garantire la sicurezza dei siti religiosi, dovrebbero essere promosse innanzitutto per la loro idoneità a costituire strumenti effettivi di protezione del concreto esercizio del diritto di libertà di culto. Questo ribaltamento di prospettiva dovrebbe così condurre all'implementazione di misure in grado di garantire la sicurezza degli edifici di culto nel rispetto della loro essenziale natura di «luoghi di accoglienza e di apertura», che «tali devono rimanere anche con una crescente esigenza di sicurezza»³⁶.

5. La sinergia tra autorità civili e autorità religiose per una protezione integrata dei luoghi di culto: il Progetto ProSPeReS (Protection System for large gatherings of People in Religious Sites) e le altre iniziative adottate nel contesto euro-unitario

Emblematica della necessità di una sinergia tra autorità civili e autorità religiose per la concreta adozione di iniziative dirette a migliorare la sicurezza dei luoghi di culto, ed in particolare degli edifici di culto valutabili come ad "alto rischio sicurezza", è l'esperienza del Progetto del Consorzio

34 Il Comunicato Stampa della COMECE del 7 luglio 2021 è consultabile all'indirizzo: <https://www.comece.eu/new-eu-guidance-on-protection-of-places-of-worship-a-first-step-in-the-right-direction/> ed è stato riportato, in lingua italiana, anche sul portale Vatican News, all'indirizzo <https://www.vaticannews.va/it/vns/2021/07/08/csr-4913-2021.html>.

35 *Ibidem*.

36 *Ibidem*.

“ProSPeReS” (*Sistema di protezione sui grandi assembramenti di persone sui siti religiosi*), cui partecipano, in qualità di membri, anche l’Arcidiocesi di Lodz (Polonia), la Metropolia di Ioannina (Grecia) e la Comunità ebraica di Varsavia (Polonia)³⁷.

Sulla scia di quanto già rilevato dalla COMECE in occasione dell’emanazione della *Guida*, l’obiettivo primario del Progetto “ProSPeReS” consiste nell’innalzamento degli standards di protezione degli edifici di culto nel rispetto della libera accessibilità dei siti religiosi, da garantire soprattutto durante la celebrazione delle funzioni religiose³⁸.

Il progetto, di durata biennale e finanziato dall’Unione europea, prevede la preparazione di un sistema integrato di protezione dei siti religiosi negli Stati membri dell’Ue attraverso la cooperazione tra scienziati, esperti di sicurezza, polizia, vigili del fuoco e comunità religiose. Nelle principali attività progettuali - che consistono nell’organizzazione di seminari, di workshop, di corsi di formazione per il personale, anche religioso, incaricato della sicurezza dei luoghi di culto, oltre che per i collaboratori volontari e per le stesse forze di polizia - sarà coinvolta anche la stessa COMECE, che ha contribuito alla elaborazione del progetto³⁹.

La cooperazione tra attori religiosi e civili per una protezione dei siti religiosi che non incida negativamente sulla libertà di culto dei fedeli caratterizza anche ulteriori iniziative finanziate dall’*European Union’s Internal Security Fund*, di cui le più significative sono rappresentate dai progetti “*solutionS to enHance Interfaith protEction of pLaces of worship from terrorist Danger*” (SHIELD)⁴⁰ e “*PROtection and SECURity for places of Worship*” (PROSEC UW)⁴¹, che mirano rispettivamente a preservare i luoghi di culto dagli attacchi terroristici e a promuovere attività di sensibilizzazione e di condivisione delle migliori pratiche. Obiettivi simili

37 Le informazioni sono reperibili al sito web <https://prosperes.eu/>.

38 Come noto, ad esempio, il can. 1221 CIC stabilisce che l’entrata nelle Chiese è libera e gratuita durante le sacre celebrazioni. In argomento cfr. *ex plurimis* B. F. Pighin, *Configurazione e gestione dei luoghi di culto*, in J. I. Arrieta (a cura di), *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato: studi sull’istruzione CEI in materia amministrativa*, Marcianum Press, Venezia, 2007, pp. 117-138, specialmente pp. 127, 129.

39 Cfr. <https://www.comece.eu/new-eu-guidance-on-protection-of-places-of-worship-a-first-step-in-the-right-direction/>.

40 Ulteriori informazioni sono reperibili al sito web: <https://shieldproject.eu/>.

41 Per approfondimenti si rinvia al sito web <https://prosecuwproject.eu/>.

sono perseguiti anche dal progetto “*Safer and Stronger Communities in Europe*” (SASCE)⁴² - al quale partecipano anche la *Conference of European Churches* (CEC) e l'*European Buddhist Union* (EBU) -, dal progetto *PROTECTing places of wORship* (PROTECTOR)⁴³ - supportato dal Forum interreligioso del G20 e condotto dalle forze dell'ordine di Belgio, Germania, Irlanda, Italia e Svezia -, nonché dal progetto *Strengthening the security and resilience of at-risk religious sites and communities* (SOAR)⁴⁴, che coinvolge i rappresentanti di tutte le fedi religiose praticate all'interno dell'Unione europea.

Considerazioni conclusive. Monitoraggio e controllo degli edifici di culto tra esigenze di pubblica sicurezza e tutela del diritto di libertà religiosa

Le *Linee Guida dell'OSCE su libertà di religione o convinzione e sicurezza* e le *Guida dell'Unione europea per la protezione antiterrorismo dei luoghi di culto* realizzano un ribaltamento del «paradigma securitario»⁴⁵ che ha caratterizzato in molti casi le legislazioni emanate all'interno dei singoli Stati in materia di edilizia di culto⁴⁶ e di libertà di culto⁴⁷, imperniate sul presupposto di una contrapposizione tra libertà religio-

42 Il progetto sarà sviluppato in quindici Stati membri dell'Unione europea e coinvolgerà 183 luoghi di culto in corsi di formazione sulla sicurezza e si prefigge di potenziare la sicurezza di circa mille luoghi di culto. Cfr. <https://www.sasce.eu/>.

43 Il Progetto si propone individuare misure integrate di nuova generazione per la protezione di tutti i luoghi di culto. Per ulteriori informazioni si rinvia al sito web <https://www.protector-project.eu/home>.

44 Il programma, di durata biennale, sarà avviato in sette Stati membri pilota dell'Unione europea e prevederà l'attivazione di corsi di formazione per circa 1.100 leaders religiosi. Per approfondimenti si rinvia al sito web <https://soarproject.eu/>.

45 Cfr. G. Fattori, *Libertà religiosa è sicurezza. Le Linee guida OSCE-ODIHR 2019 su “Libertà di religione o convinzione e sicurezza, cit., p. 52.*

46 Cfr. Legge Regione Lombardia per il governo del territorio, 11 marzo 2005, n. 12, come modificata dalla legge regionale n. 2 del 2015, specificamente artt. 70-73.

47 Si considerino, ad esempio, gli artt. 68-88 “*Garantir le libre exercice du culte*” della Legge francese 2021-1109 del 24 agosto 2021 “*confortant le respect des principes de la République*”, in *Journal officiel “Lois et Décrets”*, n. 197 del 25 agosto 2021, consultabile anche all'indirizzo <https://www.legifrance.gouv.fr/>. In argomento cfr. A. Tira, *La legge francese n. 1109 del 24 agosto 2021 sul “rafforzamento del rispetto dei principi della Repubblica”*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 16, 2021, pp. 91-129, specialmente pp. 117-123. Per una disamina delle misure normative adottate per attuare il modello di laicità francese cfr. M. d'Arienzo, *La laicità francese: “aperta”, “positiva” o “im-positiva”?*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2011, pp. 354-368.

sa e sicurezza⁴⁸, piuttosto che sulla valorizzazione della loro reciproca interdipendenza⁴⁹.

Emblematico di questo «atteggiamento sospettoso verso l'associazionismo con finalità di religione»⁵⁰ è, da ultimo, l'introduzione, ad opera dell'art. 87 della Legge francese 2021-1109 del 24 agosto 2021 "*confortant le respect des principes de la République*", del nuovo art. 36-3 della *Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat*, che attribuisce ai prefetti il potere di disporre la chiusura temporanea dei luoghi di culto – e dei locali annessi ai luoghi di culto – quando «*les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes ou tendent à justifier ou à encourager cette haine ou cette violence*»⁵¹.

Sebbene nei primi commenti dottrinali sia stato osservato che l'intervento legislativo miri, nel suo complesso, a colpire i casi in cui «il *communautarisme* prevale, in termini radicali e persino delittuosi, sulle forme di religiosità collettiva più aderenti alle logiche spirituali» e che «le più penetranti possibilità di intervento che la nuova legge attribuirà ai pubblici poteri vanno considerate come maggiori garanzie anche sul fronte religioso»⁵², pare evidente come l'esercizio di questi poteri presupponga un'inva-

48 Sul punto vedasi S. Ferrari, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2005, pp. 161-184.

49 Cfr. G. Fattori, *Libertà religiosa e sicurezza. Le Linee guida OSCE-ODIHR 2019 su "Libertà di religione o convinzione e sicurezza"*, cit., p. 62, secondo cui «se l'approccio securitario tradizionale reagisce alle interferenze tra sicurezza e libertà religiosa sottovalutando l'interdipendenza, l'approccio integrato al problema ne valorizza l'interdipendenza per risolvere le possibili interferenze». Sul tema vedasi anche M. Barberis, *Non c'è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Bologna, 2017.

50 Così R. Mazzola, *Confronto fra differenti modelli di riposizionamento dei fattori di libertà religiosa e di sicurezza. Analisi comparata fra le 'Linee guida OSCE 2019' e la legge francese del 24 agosto 2021, n. 1109 sul «rafforzamento del rispetto dei principi della Repubblica»*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2019, pp. 221-234, specificamente p. 231.

51 Cfr. il nuovo art. 36-3 della *Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat*, consultabile all'indirizzo <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

52 Così A. Tira, *La legge francese n. 1109 del 24 agosto 2021 sul «rafforzamento del rispetto dei principi della Repubblica»*, cit., p. 123, secondo cui questi più penetranti poteri «potranno aiutare a distinguere le condotte religiosamente legittime dal punto di vista statale da quelle che non lo sono, allo scopo di garantire, nella sostanza, un effettivo "libero esercizio del culto"».

siva attività di controllo e sorveglianza dello svolgimento dei riti religiosi e delle altre concrete manifestazioni del culto. Di ciò, peraltro, si ha una chiara conferma nel nuovo art. 167-1 del codice penale locale applicabile nei dipartimenti del Basso Reno, dell'Alto Reno e della Mosella, introdotto dall'art. 74 della Legge francese 2021-1109, in cui si ribadisce esplicitamente che le riunioni per la celebrazione del culto restano poste sotto la sorveglianza delle autorità nell'interesse dell'ordine pubblico⁵³.

Differentemente da questo approccio, la prudenza delle *Linee Guida dell'OSCE su libertà di religione o convinzione e sicurezza* e della stessa *Guida dell'Unione europea per la protezione antiterrorismo dei luoghi di culto* sulla possibilità di sottoporre gli edifici di culto a sorveglianza o al monitoraggio degli accessi⁵⁴ sembra invece pienamente coerente con il fondamentale diritto di libertà di culto e con i principi costituzionali di libertà e autonomia confessionale. Del resto, proprio in tale specifico ambito, va rammentato che la Corte costituzionale italiana con la sentenza n. 63 del 23 febbraio 2016 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 7, lett. e) della Legge Regionale Lombardia per il governo del territorio dell'11 marzo 2005, n. 12⁵⁵, che, a seguito della modifica da parte della legge regionale n. 2 del 2015, imponeva per gli edifici di culto di nuova costruzione «la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto di ingresso,

53 Così recita il nuovo art. 167-1 del *Code pénal local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle*: «Les réunions pour la célébration d'un culte dans les locaux appartenant à un établissement public du culte ou à une association à objet culturel ou mis à leur disposition sont publiques. Elles sont dispensées des formalités prévues à l'article 8 de la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion, mais restent placées sous la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public». Cfr. <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

54 Il paragrafo 4.3 delle *Linee Guida* sottolinea espressamente che «tra i metodi per monitorare le persone che entrano e escono da un luogo di culto o di incontro ci sono l'impiego di telecamere a circuito chiuso (TVCC), intercettazioni o altri dispositivi elettronici. Il monitoraggio può essere temporaneo o permanente, palese o nascosto, limitato ai luoghi di culto o anche esteso alle abitazioni del personale religioso che lavora all'interno. Il controllo e il monitoraggio possono ripercuotersi negativamente sull'effettivo godimento del diritto personale ad una vita privata e familiare e – con riferimento al luogo di culto – del diritto alla libertà di religione o convinzione. Tali attività, dunque, devono essere rigorosamente giustificate dalla legge». Cfr. G. Fattori (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, cit., p. 260.

55 Cfr. F. Oliosi, *La Corte Costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un'opportunità mancata?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (www.statoechiese.it), 24 ottobre 2016, pp. 1-29, specialmente pp. 21-23.

collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell'ordine»⁵⁶. La Corte costituzionale, richiamando la risalente pronuncia dell'8 marzo 1957, n. 45 - che affermava l'insussistenza di «una corrispondenza necessaria tra libertà costituzionali e poteri di controllo preventivo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza» - ha inoltre dichiarato l'illegittimità dell'art. 72, comma 4 della medesima Legge Regionale, che prevedeva l'acquisizione di «pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica»⁵⁷.

Agli strumenti di *soft-law*⁵⁸, quali le *Linee Guida OSCE*⁵⁹, che declinano il rapporto tra libertà di culto e pubblica sicurezza in modo conforme ai principi costituzionali e sulla base di una loro reciproca complementarietà⁶⁰, si contrappongono così normative nazionali o regionali tuttora an-

56 Cfr. Legge Regione Lombardia per il governo del territorio, 11 marzo 2005, n. 12, art. 72, comma 7, lett. e), consultabile all'indirizzo <https://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/>.

57 Cfr. Corte costituzionale, sentenza 23 febbraio 2016, n. 63, punto 1.2.5, consultabile all'indirizzo <https://www.cortecostituzionale.it/>.

58 Per una prima definizione di *soft law* vedasi K. Wellens, G. M. Borchardt, *Soft Law in European Community Law*, in *European Law Review*, 14, 1989, pp. 267-321, e specificamente p. 267, in cui sono considerati esempi di *soft law* «the rules of conduct that find themselves on the legally non-binding level (in the sense of enforceable and sanctionable through international responsibility) but which according to the intention of its authors indeed do possess legal scope, which has to be further defined in each case. Such rules do not have in common a uniform standard of intensity as far as their legal scope is concerned, but they do have in common that they are directed at (intention of the authors) and do have as effect (through international law), that the conduct of States, international organisations and individuals is influenced by these rules, however without containing international legal rights and obligations».

59 Cfr. M. Ventura, *Le linee guida per la religione e la sicurezza*, in *Corriere della Sera*, 29 settembre 2019, il quale rileva che, sebbene non giuridicamente vincolanti, «i principi di questa guida al rispetto dei credenti nelle politiche sulla sicurezza sono dedotti da fonti autorevoli, talvolta dal lavoro delle corti internazionali, e su di essi vi è un vasto consenso tra esperti, governi e confessioni religiose. È dunque presumibile che il documento abbia un impatto significativo nella vasta regione Osce».

60 Cfr. l'Introduzione delle *Linee guida*, tradotta in G. Fattori (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, cit., p. 216, secondo cui: «nel dibattito pubblico contemporaneo l'opinione maggioritaria sulla libertà di religione o convinzione e sulla sicurezza invoca il bilanciamento tra questi valori o suggerisce che almeno alcuni aspetti di questa libertà debbano essere sacrificati in nome della sicurezza. Questo orientamento si pone in contraddizione con l'approccio integrato

corate ad una prospettiva di «prevenzione securitaria»⁶¹. Rispetto a questa dicotomia diviene, ancora una volta, fondamentale il ruolo delle Corti costituzionali, chiamate a valorizzare, insieme «ai policy-makers incaricati di sviluppare e attuare le leggi, le politiche e le strategie per la sicurezza», la rilevanza interpretativa di siffatte *Linee Guida* per garantire una più adeguata tutela dei diritti fondamentali dell'individuo all'interno degli ordinamenti giuridici statuali⁶².

Bibliografia

- ALICINO, Francesco, *Terrorismo di ispirazione religiosa. Prevenzione e de-radicalizzazione dello Stato laico*, Roma, Apes, 2020
- ANNICCHINO, Pasquale, *La traduzione delle Linee Guida OSCE 2019 in materia di libertà di religione o convinzione e sicurezza*, in G. Fattori (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza, Libertà religiosa e sicurezza*, Pisa, Pacini giuridica, 2021, pp. 199-209.
- BALSAMO, Fabio, *La protezione dei dati personali di natura religiosa*, Co-senza, Luigi Pellegrini editore, 2021.
- BARBERIS, Mauro, *Non c'è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Bologna, Il Mulino, 2017.
- BUCCARELLA, Marco, *Freedom of Religion or Belief and Security. Le Linee Guida OSCE 2019*, in Fattori, Gabriele (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, Pisa, Pacini giuridica, 2021, pp. 129-157.
- COLAIANNI, Nicola, *Libertà di religione e sicurezza. Il test del terrorismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoeconomie.it), 8, 2023, pp. 17-31.

dell'OSCE alla sicurezza che non considera come diritti confliggenti la libertà di religione o convinzione e la sicurezza, ma li riconosce come diritti complementari, interdipendenti e che collaborano al rafforzamento di obiettivi che possono e devono essere perseguiti insieme».

Imperniati sull'affermazione della reciproca interdipendenza tra libertà religiosa e sicurezza sono anche gli Orientamenti del Consiglio dell'Unione Europea del 24 giugno 2013 sulla tutela della libertà di religione o di credo, consultabili all'indirizzo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11491-2013-INIT/it/pdf>.

61 Cfr. N. Marchei, *Il «diritto al tempio». Dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria. Un percorso giurisprudenziale*, Napoli, 2018.

62 Anche la dottrina che esclude la configurabilità degli strumenti di soft-law quali fonti del diritto in senso formale non nega la loro possibile funzione interpretativa. Vedasi in argomento R. Bin, *Soft law, no law*, in A. Somma (a cura di), *Soft law e hard law nelle società post-moderne*, Torino, 2009, p. 33.

- ✦ CONSORTI, Pierluigi; Dal Canto, Francesco; Panizza, Saulle (a cura di), *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, Pisa, Pisa University Press, 2016.
- ✦ D'ARIENZO, Maria, *La laicità francese: "aperta", "positiva" o "im-positiva"?*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2011, pp. 354-368.
- ✦ D'ARIENZO, Maria, *Emergenza coronavirus, autorità ecclesiastica e bene comune*, in *Il Regno*, 10, 2020, pp. 262-263.
- ✦ FATTORI, Gabriele, *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, pp. 51-62.
- ✦ FATTORI, Gabriele (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, Pisa, Pacini giuridica, 2021.
- ✦ FERRARI, Silvio, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2005, pp. 161-184.
- ✦ GANARIN, Manuel, *La tutela dei dati personali nei recenti sviluppi del diritto particolare per la Chiesa cattolica in Italia*, in *Ius Ecclesiae*, 2, 2019, pp. 427-448.
- ✦ IVALDI, Maria Cristina, *Diritto e religione nella Federazione Russa. Emblematici esempi di discriminazione*, in *Diritto e Religioni, Quaderno Monografico n. 2 di Supplemento al n. 1-2020. Libertà religiosa ed eguaglianza. Casi di discriminazione in Europa e nel contesto internazionale*, pp. 297-321.
- ✦ MARCHEI, Natascia, *Il «diritto al tempio». Dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria. Un percorso giurisprudenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.
- ✦ NEGRI, Alessandro, *Il diritto penale antiterrorismo: una continua 'messa alla prova' per la libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2022, pp. 251-265.
- ✦ MAZZOLA, Roberto, *Confronto fra differenti modelli di riposizionamento dei fattori di libertà religiosa e di sicurezza. Analisi comparata fra le 'Linee guida OSCE 2019' e la legge francese del 24 agosto 2021, n. 1109 sul «rafforzamento del rispetto dei principi della Repubblica»*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2019, pp. 221-234.
- ✦ OLIOSI, Francesca, *La Corte Costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un'opportunità mancata?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoeChiese.it)*, 24 ottobre 2016, pp. 1-29.

- PIGHIN, Bruno Fabio, *Configurazione e gestione dei luoghi di culto*, in Arrieta, Juan Ignacio (a cura di), *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato: studi sull'istruzione CEI in materia amministrativa*, Venezia, Marcianum Press, 2007, pp. 117-138.
- PORCELLUZZI, Michele, *La messa in onda. Indicazioni per trasmettere in streaming le celebrazioni liturgiche*, in <https://www.chiesadimilano.it/avvocatura/files/2020/10/La-Messa-in-diretta.pdf>
- TEDESCHI, Mario, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 2010.
- TIRA, Alessandro, *La legge francese n. 1109 del 24 agosto 2021 sul "rafforzamento del rispetto dei principi della Repubblica"*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), 16, 2021, pp. 91-129.
- TRONCONE, Pasquale, *La rilevanza penale del trattamento dei dati personali*, in *Archivio penale*, 1, 2021, pp. 1-46.
- VENTURA, Marco, *Le linee guida per la religione e la sicurezza*, in *Corriere della Sera*, 29 settembre 2019.
- WELLENS, Karel C.; Borchart, Gustaaf M., *Soft Law in European Community Law*, in *European Law Review*, 14, 1989, pp. 267-321.