

AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI: Corte Europea diritti dell'uomo, Parere Consultivo 14 dicembre 2023, in Nuova Giurisprudenza Civile, n. 3/2024, pag. 605: *“I limiti di manifestare la propria religione nel prisma della competenza consultiva della Corte EDU”* di S. Bertocco

1. Autorizzazioni e concessioni - Libertà di manifestare il credo religioso – Criteri interpretativi – Movimento religioso integralista – Gravità e effettività minaccia – Esercizio della professione di guardia o agente di sicurezza – Autorizzazione – Rifiuto – Condizioni (Cedu, art. 9; Protocollo n. 16 Cedu)

1. L'appartenenza comprovata di una persona ad un movimento religioso considerato dall'autorità amministrativa competente, tenuto conto delle sue caratteristiche, come rappresentativo di una minaccia per lo Stato, può giustificare il rifiuto di autorizzare tale persona all'esercizio della professione di guardia o di agente di sicurezza, a condizione che il provvedimento in questione abbia una base giuridica accessibile e prevedibile; sia adottato avuto riguardo al comportamento o alle azioni dell'interessato; sia adottato, tenuto conto dell'attività professionale di tale persona, al fine di prevenire il verificarsi di un rischio reale e grave per la società democratica e persegua uno o più scopi legittimi ai sensi dell'articolo 9 par. 2 della Convenzione; sia proporzionato al rischio che intende prevenire nonché allo scopo legittimo che intende perseguire; sia possibile un autonomo e effettivo controllo giurisdizionale e contenga adeguate garanzie procedurali.

10. La questione posta nella richiesta di parere consultivo è la seguente:

“Il solo fatto di essere vicini o appartenenti a un movimento religioso, considerato dall'autorità amministrativa competente, in base alle sue caratteristiche, come una minaccia per il paese a medio o lungo termine, costituisce, ai sensi dell'articolo 9 § 2 (diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione) della Convenzione, un motivo sufficiente per adottare una misura sfavorevole nei confronti di qualcuno, come il divieto di esercitare la professione di agente di sicurezza privata?”

11. La richiesta si inserisce nel contesto di una procedura giurisdizionale pendente davanti al Consiglio di Stato e avente come oggetto la sospensione e l'annullamento di una decisione del Ministro dell'Interno di ritirare a una persona, considerata dai servizi di sicurezza dello Stato belga come sostenitrice dell'ideologia salafita "scientifica", una carta d'identificazione che le permette di esercitare funzioni consistenti nel garantire la sicurezza delle infrastrutture ferroviarie belghe e delle persone che le frequentano, e di negarle una seconda carta d'identificazione in qualità di agente di sicurezza privata.

12. In Belgio, l'esercizio della funzione di agente di sicurezza privata richiede l'ottenimento di una carta d'identificazione rilasciata dal Ministro dell'Interno o dal suo delegato (vedere paragrafi 49-56 di seguito).

13. Tra il 2010 e il 2019, S.B., cittadino belga residente a Molenbeek-Saint-Jean (in Belgio), è stato impiegato dalla G4S, un'azienda privata specializzata nella fornitura di servizi di sicurezza, che lo ha assegnato, tra l'altro, alla sorveglianza degli edifici della Commissione Europea per la quale aveva ottenuto un'autorizzazione speciale ("clearance NATO"). In questo ruolo, ha svolto funzioni di

accoglienza e pattuglia: controllo dell'accesso all'edificio, ricezione dei visitatori, ispezione dei bagagli, monitoraggio degli operai nelle zone sensibili, trasporto di posta riservata, ronde preventive, ecc. È stato anche assegnato come operatore nella sala di controllo per gestire, tra le altre cose, gli allarmi, il coordinamento delle squadre mobili sul campo, la sorveglianza tramite telecamere, l'apertura e la chiusura degli accessi a distanza e l'implementazione di dispositivi di sicurezza aggiuntivi durante la visita di personalità importanti.

14. Desiderando cambiare lavoro, S.B. fece domanda alla fine del 2018 presso la società Securail, responsabile della sicurezza delle infrastrutture ferroviarie belghe e delle persone che le frequentano. Fu assunto come agente di sicurezza in un posto di operatore nella sala di controllo situata alla stazione ferroviaria di Bruxelles-Midi. Le funzioni assegnate a tutti gli operatori della sala di controllo (che erano le sue e che continua a svolgere tuttora) comprendono, in particolare, la gestione delle chiamate telefoniche e delle allerte di sicurezza, il trattamento degli allarmi in ingresso, la sorveglianza tramite telecamere e l'allerta ai servizi di emergenza secondo la procedura stabilita. Poiché il suo superiore diretto era assente per un lungo periodo, S.B. dovette anche assumere le mansioni di coordinamento con gli altri servizi responsabili della sicurezza, assicurare il follow-up degli ordini di lavoro relativi alle diverse tecnologie utilizzate, formare gli altri operatori, creare, se necessario, nuove istruzioni e procedure e farle applicare, e gestire le informazioni e le richieste di altri servizi in materia di sicurezza.

15. Per svolgere queste diverse mansioni, S.B. è in possesso di una carta d'identificazione rilasciata, su richiesta del suo datore di lavoro, dal Ministero dell'Interno. La carta gli consente di svolgere funzioni di agente di sicurezza. È ancora valida e scadrà il 18 giugno 2024.

16. Il casellario giudiziario di S.B. era pulito al 21 febbraio 2019, data in cui il Servizio pubblico federale gli rilasciò un estratto necessario per seguire una formazione per mansioni di sorveglianza. Nello stesso anno, il suo precedente datore di lavoro, l'azienda G4S, gli propose, parallelamente al suo impiego presso Securail, un lavoro supplementare nella sua filiale G4S Event Security per occuparsi della sicurezza dei grandi eventi. Questo lavoro avrebbe, tra l'altro, comportato il controllo da parte di S.B. dell'accesso alle varie manifestazioni ed eventi, la gestione dei flussi di visitatori, l'accompagnamento delle personalità e la supervisione degli altri agenti di sicurezza sotto la sua responsabilità. Questo impiego richiedeva l'ottenimento, da parte del suo potenziale datore di lavoro, di una seconda carta d'identificazione per S.B., specifica per questo tipo di mansioni.

17. Il 2 maggio 2019, G4S presentò una richiesta in tal senso al Ministero dell'Interno. Fu avviata un'indagine di sicurezza da parte dei servizi del ministero nei confronti di S.B. e, in questo contesto, il ministero richiese alla Sûreté de l'État, il servizio di intelligence civile belga, informazioni riguardanti S.B.

18. Il 30 marzo 2020, la Sûreté de l'État informò il Ministero dell'Interno che S.B. era conosciuto dai servizi di intelligence per i suoi contatti con diversi individui di tendenze salafiste scientifiche e trasmise la sua valutazione di S.B. nei seguenti termini:

“Riteniamo che [S.B.] sia un sostenitore di questa ideologia. Prevalente all'interno del salafismo, la corrente “scientifica” considera la predicazione come il principale strumento di diffusione dell'ideologia, escludendo l'impegno politico e la violenza come mezzi di azione. Pertanto, è nelle attività di insegnamento, nella produzione di rapporti sull'apprendimento dell'islam o nella diffusione di azioni di predicazione che si manifesta principalmente il proselitismo praticato all'interno del salafismo scientifico”.

19. L'8 marzo 2021, sulla base del rapporto d'indagine redatto a seguito delle verifiche effettuate, la Commissione di indagine sulle condizioni di sicurezza stimò che S.B. non soddisfaceva il profilo previsto dalla legge per l'esercizio della funzione di agente di sicurezza e suggerì al Ministero dell'Interno di avviare una procedura per il rifiuto del rilascio di una seconda carta d'identificazione.

20. Il 28 aprile 2021, il Ministero dell'Interno informò S.B. del parere espresso dalla Commissione di indagine e della possibilità che aveva di prendere visione del suo fascicolo amministrativo, riceverne una copia e presentare le sue difese.

21. Il 17 maggio 2021, l'avvocato di S.B. consultò il fascicolo amministrativo e, il 28 maggio 2021, trasmise le difese del suo assistito.

22. Il 6 luglio 2021, il Ministero dell'Interno convocò S.B. per un'audizione.

23. Il 16 agosto 2021, S.B. fu ascoltato. Il verbale dell'audizione menziona tra l'altro che dichiarò di essere un musulmano praticante, specificando che gli capitava di “trasmettere in un contesto privato, ad esempio ad amici o familiari, messaggi relativi all'islam” copiati/incollati tramite SMS o WhatsApp, che “non si identificava con un movimento o un'ideologia particolare, a parte l'islam”, che non aveva “avuto problemi con la polizia o altri servizi amministrativi”, che, se avesse “incrociato persone con legami con ambienti estremisti o terroristici, era stato in modo fortuito” e che “riteneva al contrario che la violenza non risolvesse nulla”.

24. Con una decisione del 15 ottobre 2021 (“l'atto impugnato”), il Ministero dell'Interno decise di ritirare la carta d'identificazione di S.B. rilasciata per il servizio di sicurezza Securail e di rifiutare la sua carta d'identificazione come agente di sicurezza richiesta dall'azienda di sicurezza G4S Event Security. Facendo riferimento al parere emesso dalla Sûreté de l'État il 30 marzo 2020 (paragrafo 18 sopra), il Ministero dell'Interno motivò la sua decisione come segue:

“Dalla lettura di quanto sopra, si deve constatare che il salafismo scientifico costituisce una minaccia per il nostro modello di società e per il nostro paese. Tuttavia, ogni agente di sicurezza deve adottare un comportamento che rispetti i diritti fondamentali dei cittadini e le valori democratici. Nel caso

specifico, sulla base della valutazione fornita dai servizi della Sûreté de l'État, che considera che lei sia un sostenitore dell'ideologia del salafismo scientifico e che intrattenga contatti con diversi individui di tale tendenza salafista, ritengo che, attraverso il suo comportamento e in particolare la sua forma di proselitismo – che ha riconosciuto durante l'audizione – lei stia minando i valori democratici essenziali dello Stato.

Anche se lei dichiara di respingere ogni forma di violenza in nome dell'islam, resta il fatto che la Sûreté de l'État indica che lei è sostenitore di un'ideologia che, tra l'altro, nega la legittimità del diritto belga, promuove il comunitarismo, sostiene una visione retrograda del ruolo delle donne e adotta posizioni che tendono a minacciare le libertà e i diritti fondamentali dei cittadini con una visione reazionaria volta a liberare l'islam da tutte le sue evoluzioni e influenze non islamiche.

Sulla base di tutti gli elementi sopra menzionati, considero che il fatto che lei sia sostenitore di un'ideologia – il salafismo scientifico – appartenente alla corrente salafista sia tale da compromettere i valori fondamentali del nostro Stato di diritto e i diritti fondamentali dei cittadini. Questo indica anche una mancanza di integrità e potrebbe minare la fiducia che deve essere riposta in ogni agente di sicurezza.

Pertanto, ritengo che gli elementi sopra citati costituiscano una controindicazione al profilo richiesto per un agente di sicurezza, come previsto dall'articolo 64 della legge del 2 ottobre 2017 che regola la sicurezza privata e particolare, e che quindi lei non soddisfi più il requisito stabilito all'articolo 61, 6o, della suddetta legge.”

(Omesso)

****Motivi****

****Osservazione preliminare****

65. Come già ricordato (paragrafo 61 sopra), non spetta alla Corte sostituirsi alle autorità nazionali nell'esaminare le condizioni da soddisfare secondo il diritto belga affinché possa essere rilasciata un'autorizzazione per l'esercizio delle funzioni di agente di sicurezza o di sorveglianza. Il suo ruolo è piuttosto quello di indicare i criteri derivanti dalla Convenzione che sembrano pertinenti nell'esame da parte del giudice richiedente del contenzioso sottoposto a essa (vedere, mutatis mutandis, Parere consultivo relativo alla differenza di trattamento tra le associazioni di proprietari "che hanno una esistenza riconosciuta alla data di creazione di un'associazione comunale di caccia autorizzata" e le associazioni di proprietari create successivamente, richiesta n. P16-2021-002, Consiglio di Stato francese, § 56, 13 luglio 2022). Tuttavia, considerando l'effetto utile che questo parere è chiamato ad avere (vedere punto 11 del rapporto esplicativo al Protocollo n. 16), la Corte esprimerà il suo parere

il più vicino possibile al contesto giuridico e fattuale in cui si inserisce la presente richiesta. È opportuno precisare, però, che il presente parere è reso senza che la Corte abbia avuto conoscenza degli elementi contenuti nel fascicolo riservato costituito presso la Sûreté de l'État belga.

****L'ambito di protezione conferito dall'articolo 9 della Convenzione****

(omissis)

67. L'articolo 9 § 1 della Convenzione contiene due aspetti distinti relativi, rispettivamente, al diritto di avere una convinzione (questo riguarda l'ambito interno di ogni persona) e al diritto di manifestarla (questo riguarda l'ambito esterno della persona). La distinzione tra questi due aspetti emerge chiaramente dal testo e dalla sequenza dei due paragrafi dell'articolo 9 della Convenzione, che dispone quanto segue:

“1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto implica la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante culto, insegnamento, pratiche e osservanza dei riti.

2. La libertà di manifestare la propria religione o convinzione non può essere oggetto di altre restrizioni se non quelle previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza pubblica, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblici, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.”

68. Il primo paragrafo di questo articolo enuncia tre tipi di atti riguardo alla libertà di pensiero, coscienza o religione di un individuo: avere una convinzione, da cui derivano il cambiare e il manifestare tale convinzione. La possibilità per lo Stato di limitare l'esercizio di tali diritti garantiti è limitata, come risulta dal secondo paragrafo, a quanto previsto dal primo paragrafo dopo le parole “così come”, cioè “la libertà di manifestare la propria religione o convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante culto, insegnamento, pratiche e osservanza dei riti.”

69. La libertà di pensiero, coscienza e religione in generale (quella di “avere” una convinzione, così come quella di “cambiare” religione o convinzione) non è, invece, soggetta a restrizioni o limitazioni: come dimostra la giurisprudenza della Corte, si tratta di diritti assoluti e lo Stato non può intervenire – per esempio, imponendo all'individuo cosa pensare e credere, prendendo misure per costringerlo a cambiare convinzione, o vietando le conversioni da una religione all'altra (Ivanova c. Bulgaria, n. 52435/99, § 79, 12 aprile 2007, e Mockutė c. Lituania, n. 66490/09, § 119, 27 febbraio 2018).

(omissis)

71. Al contrario, la libertà di manifestare la propria religione o convinzione ai sensi dell'articolo 9 § 2 della Convenzione non è, invece, un diritto assoluto. Poiché la manifestazione da parte di una persona delle sue convinzioni religiose può avere conseguenze per gli altri, i redattori della Convenzione hanno infatti previsto per questo aspetto della libertà religiosa la possibilità di apportare restrizioni alle condizioni previste dal secondo paragrafo dell'articolo 9 (Eweida e altri c. Regno Unito, nn. 48420/10 e altre 3, § 80, CEDH 2013 (estratti), Ivanova, citato, § 79).

72. La Corte osserva che il Consiglio di Stato fa riferimento nella sua domanda a concetti come “vicinanza” o “appartenenza” a un movimento religioso, senza precisare se questi si riferiscono alla vicinanza o appartenenza tramite pensiero, o piuttosto a una manifestazione concreta di tale appartenenza, attraverso atti. Le variazioni terminologiche per descrivere una situazione di fatto apparentemente identica nella domanda posta e negli altri elementi forniti alla Corte, che parlano ora di “ideologia”, “movimento religioso”, “corrente”, “tendenza” o “orientamento” salafista, sollevano ulteriori difficoltà e non permettono di assicurare che quanto rimproverato all’interessato rientri effettivamente nell’ambito esterno, l’unico aspetto della libertà religiosa in cui le limitazioni potrebbero essere ammissibili ai sensi dell’articolo 9 della Convenzione. Tuttavia, la Corte non è convinta che un “movimento religioso” sia la stessa cosa di un’“ideologia” né che il fatto di “appartenere a un movimento” sia sinonimo di essere “partigiano di un’ideologia”, né che questi diversi concetti siano intercambiabili. In ogni caso, non spetta alla Corte, nell’ambito del presente parere, risolvere queste questioni semantiche o esaminare se la terminologia utilizzata nella domanda e negli altri documenti forniti alla Corte sia volutamente diversa o meno. Data la classificazione di alcuni elementi del fascicolo, ciò le sarebbe comunque impossibile.

73. In ogni caso, riferendosi nella sua richiesta di parere consultivo all’articolo 9 § 2 della Convenzione, il Consiglio di Stato si colloca esclusivamente sul piano della libertà di manifestare le proprie convinzioni e la propria religione, cioè del piano esterno, che in questo caso, alla luce delle incertezze che circondano il concetto di “prossimità” (vedi paragrafo 72 sopra), riguarda principalmente l’appartenenza a un movimento religioso. Pertanto, la Corte si concentrerà su quest’ultimo aspetto.

74. Per quanto riguarda il piano esterno, la Corte ricorda che l’articolo 9 enumera diverse forme che può assumere la manifestazione di una religione o di una convinzione, ossia il culto, l’insegnamento, le pratiche e l’adempimento dei riti. Alla luce delle condizioni di vita odierne, tali “manifestazioni” di una religione o di una convinzione possono includere anche l’uso di Internet e dei social network. Tali “manifestazioni” sono, in linea di principio, protette dall’articolo 9 della Convenzione (vedi, sul carattere innovativo di Internet e le sue specificità nel contesto della libertà di espressione, Sanchez

c. Francia [GC], n. 45581/15, §§ 158-159, 15 maggio 2023, con le altre riferimenti citati). Ai sensi di tale disposizione, la libertà di manifestare la propria religione comprende inoltre il diritto di cercare di convincere il prossimo, ad esempio attraverso un “insegnamento”, senza il quale “la libertà di cambiare religione o convinzione”, sancita dall’articolo 9, rischierebbe di rimanere lettera morta (vedi, tra gli altri, Kokkinakis, citato, § 31, e, riguardo ai limiti a tale libertà, il paragrafo 80 sopra).

75. In questo caso, la Corte deduce dalla domanda posta dal Consiglio di Stato che quest’ultimo considera il rifiuto di autorizzare l’esercizio della professione di agente di sicurezza o di vigilanza di S.B. come una ingerenza nei diritti che quest’ultimo trae dall’articolo 9. Per essere conforme a tale disposizione della Convenzione, tale ingerenza deve essere “prevista dalla legge”, perseguire almeno uno degli scopi legittimi elencati dal secondo paragrafo della disposizione e essere “necessaria, in una società democratica”, per raggiungerlo.

76. Non spetta alla Corte, nell’ambito della presente procedura consultiva, esaminare se tali requisiti siano soddisfatti. Tale valutazione spetterà al Consiglio di Stato e dovrà tenere conto dei criteri derivanti dalla Convenzione.

77. È opportuno che la Corte ricordi innanzitutto la sua giurisprudenza costante secondo cui l’espressione “prevista dalla legge”, che implica che la misura contestata abbia una base nel diritto interno, si riferisce anche alla qualità della legge in questione. In effetti, tale espressione richiede l’accessibilità della legge alle persone interessate e una formulazione abbastanza precisa da permettere loro – eventualmente con l’assistenza di consulenze esperte – di prevedere, in misura ragionevole nelle circostanze del caso, le conseguenze che possono derivare da un atto determinato e di regolare il proprio comportamento (vedi, tra gli altri, nel contesto dell’articolo 9 della Convenzione, Leyla Şahin c. Turchia [GC], n. 44774/98, § 84, CEDU 2005-XI, e Kudrevičius e altri c. Lituania [GC], n. 37553/05, §§ 108-109, CEDU 2015). Spetta quindi al Consiglio di Stato accertarsi che l’ingerenza in questione si basi su una base legale che rispetti tali requisiti.

78. Per quanto riguarda gli scopi legittimi che potrebbero giustificare una restrizione alla libertà di manifestare la propria religione o le proprie convinzioni, sembra emergere dalle informazioni fornite alla Corte che la misura in questione nella procedura che ha portato alla presente richiesta è considerata dal Consiglio di Stato come volta almeno a uno degli scopi legittimi elencati nell’articolo 9 § 2 della Convenzione, tra cui figurano, in particolare, la sicurezza pubblica, la protezione dell’ordine e la protezione dei diritti e delle libertà altrui. A tale riguardo, la Corte ricorda che l’elencazione degli scopi legittimi all’articolo 9 § 2 della Convenzione è esaustiva e che la definizione delle eccezioni che prevede alla libertà di manifestare la propria religione o le proprie convinzioni è restrittiva (vedi, tra gli altri, S.A.S. c. Francia [GC], n. 43835/11, § 113, CEDU 2014 (estratti), e

Sviato-Mykhaïlivska Parafiya c. Ucraina, n. 77703/01, §§ 132 e 137, 14 giugno 2007). Spetta quindi al Consiglio di Stato accertarsi che il rifiuto di autorizzare l'esercizio della professione di agente di sicurezza o di vigilanza cui S.B. è sottoposto sia ispirato da uno scopo che possa essere ricondotto a uno di quelli elencati all'articolo 9 § 2.

79. Per quanto riguarda la questione se possa esserci una “necessità in una società democratica” nel rifiutare a una persona l'esercizio di tale professione a causa della sua sola appartenenza a un movimento religioso considerato dall'autorità amministrativa nazionale competente come una minaccia a medio o lungo termine per lo Stato, i seguenti criteri sembrano pertinenti per l'esame di tale questione.

****I criteri per l'esame della necessità in una società democratica dell'ingerenza contestata:****

****a. Il bisogno sociale imperativo****

80. La Corte ricorda innanzitutto che l'articolo 9 non protegge qualsiasi atto motivato o ispirato da una religione o da una convinzione, come, ad esempio, il proselitismo di cattivo gusto o abusivo (Kokkinakis, citato, § 48, Larissis e altri, citato, § 45). L'obiettivo esplicitamente dichiarato o implicitamente contenuto nell'“insegnamento” fornito, i suoi effetti reali o potenziali e le circostanze in cui è stato propagato, ad esempio gli effetti moltiplicatori che potrebbe aver avuto se fosse stato condiviso tramite i social network, sono fattori da considerare per determinare se si tratti di un proselitismo abusivo o, al contrario, di un insegnamento che merita di beneficiare della protezione dell'articolo 9 della Convenzione (vedi, mutatis mutandis, Kokkinakis, citato, § 48, Larissis e altri, citato, § 45).

82. Tuttavia, il fatto che una persona abusi della propria posizione e pubblichi regolarmente sui social media contenuti che incitano a contestare, o addirittura a mettere in pericolo, le istituzioni dello Stato o il rispetto dei diritti e delle libertà altrui (vedi paragrafo 49 sopra), esercitando una pressione indebita sui destinatari di tali contenuti, rappresenta una forma di proselitismo la cui compatibilità con l'articolo 9 della Convenzione è dubbia (vedi, mutatis mutandis, Belkacem c. Belgio (dec.), n. 34367/14, § 34, 17 giugno 2017). La valutazione, alla luce dell'articolo 9, di tali forme di proselitismo, che distorcono la libertà di espressione garantita dall'articolo 10 della Convenzione dal suo scopo, utilizzandola per fini manifestamente contrari allo spirito della Convenzione, deve essere verificata alla luce delle circostanze particolari di ciascun caso, sulla base dei criteri e delle considerazioni precedentemente richiamati dalla Corte (paragrafi 80 e 81 sopra).

83. Una delle peculiarità della situazione in esame è che l'ingerenza denunciata da S.B. non è una sanzione per comportamenti passati, ma una misura preventiva adottata per evitare la realizzazione di un rischio di cui S.B., secondo la Sicurezza dello Stato, sarebbe portatore se fosse autorizzato a continuare a svolgere una funzione molto specifica, ossia quella di agente di sicurezza o di sorveglianza. Questo solleva la questione della ammissibilità di tali misure preventive.

L'ammissibilità delle misure preventive

84. La Corte ha già sottolineato, in relazione a varie disposizioni della Convenzione, che il potere di intervento preventivo dello Stato è conforme agli obblighi positivi imposti agli Stati contraenti per garantire il godimento effettivo dei diritti e delle libertà consacrati dalla Convenzione. Questi obblighi non si limitano solo alle eventuali violazioni che possono derivare da azioni o omissioni imputabili a agenti dello Stato o che si verificano in istituti pubblici, ma si estendono anche alle violazioni imputabili a gruppi o persone private nell'ambito di strutture che non sono sotto la gestione dello Stato (vedi, tra gli altri, Herri Batasuna e Batasuna c. Spagna, n. 25803/04 e 25817/04, § 82, CEDH 2009, o, in relazione all'articolo 9, Leela Förderkreis e.V. e altri c. Germania, n. 58911/00, § 99, 6 novembre 2008, e C.R. c. Svizzera (dec.), n. 40130/98, 14 ottobre 1999).

(Omissis)

Misure preventive mirate a limitare diritti esercitati a titolo individuale

(Omissis)

91. Più vicina al contesto fattuale e giuridico della presente richiesta di parere consultivo, nell'affare C.R. c. Svizzera (decisione citata), che riguardava precisamente il ritiro di un'autorizzazione per gestire un'agenzia di sicurezza privata il cui scopo statutario era "la prestazione di servizi nel campo della sicurezza delle persone e dei beni", la Corte ha concluso, in base all'articolo 9 della Convenzione, che non poteva essere rimproverato alle autorità nazionali di aver adottato una misura preventiva senza attendere che il pericolo che la prosecuzione delle attività professionali da parte del richiedente fosse dimostrato attraverso la commissione di un reato. Come in Belgio, la legge svizzera prevedeva che la gestione di un'agenzia di sicurezza privata fosse soggetta ad autorizzazione e richiedeva agli operatori di offrire "tutte le garanzie di onorabilità", una condizione che, secondo le autorità, non era più soddisfatta alla luce della gravità dei rischi che il comportamento del richiedente rappresentava per la preservazione dell'ordine e della sicurezza pubblici, così come per i diritti degli altri cittadini.

92. Pertanto, alla domanda se l'appartenenza di una persona a un "movimento religioso" considerato dall'autorità amministrativa competente, in base alle sue caratteristiche, come un rischio a medio o lungo termine per una società democratica e i suoi valori, costituisca, ai sensi dell'articolo 9 § 2 della Convenzione, un motivo sufficiente per adottare una misura sfavorevole nei suoi confronti, si deve rispondere che tale appartenenza può, in linea di principio, giustificare una misura adottata a titolo preventivo, a condizione che siano rispettate le seguenti esigenze.

Le esigenze relative all'adozione di misure preventive individuali

93. È opportuno sottolineare fin dall'inizio che la procedura che ha dato luogo alla presente richiesta di parere non riguarda un impiego ordinario (vedi, ad esempio, López Ribalda e altri c. Spagna [GC], n. 1874/13 e 8567/13, 17 ottobre 2019, dove si trattava delle misure riguardanti i dipendenti di un supermercato), ma una persona dotata, nel contesto del proprio impiego, di una certa autorità e sottoposta a una procedura amministrativa di autorizzazione (paragrafi 51-56 sopra). L'analisi del rischio che la giurisdizione richiedente dovrà effettuare dovrebbe quindi tenere conto della natura di questa funzione specifica, essendo il rischio qui considerato diverso da quello rappresentato da un dipendente in un settore o in un ramo professionale giudicati meno sensibili, come dimostra la normativa belga.

La natura del rischio

94. Senza aver preso visione del fascicolo riservato redatto dalla Sicurezza dello Stato (vedi paragrafi 48 e 63 sopra), il Consiglio di Stato pone la questione se l'appartenenza di una persona a un movimento religioso considerato dall'autorità competente come rappresentante a medio o lungo termine una minaccia per il paese costituisca, ai sensi dell'articolo 9 § 2 della Convenzione, un motivo sufficiente per adottare una misura sfavorevole nei confronti di tale persona, come il rifiuto di autorizzare l'esercizio della professione di agente di sicurezza o di sorveglianza. La questione non fa quindi riferimento a atti o comportamenti concreti, passati o futuri, che potrebbero giustificare il rifiuto dell'autorizzazione a esercitare tale professione, ma all'appartenenza della persona interessata a un movimento considerato come una minaccia per lo Stato.

95. La valutazione della realtà del rischio e della probabilità della sua manifestazione spetta alle autorità nazionali competenti e deve essere effettuata alla luce del contenuto delle credenze o dell'ideologia in questione, nonché della personalità dell'interessato, delle sue azioni, del suo ruolo e

del suo grado di appartenenza al movimento religioso in questione. A tal fine, le autorità nazionali competenti hanno un ampio margine di apprezzamento, in quanto sono le meglio posizionate per effettuare, sotto il controllo di un'autorità giurisdizionale indipendente (vedi paragrafi 111-112 qui sotto), tale valutazione, utilizzando i vari dati raccolti e la loro conoscenza dei contesti locali (vedi, *mutatis mutandis*, *Hristozov e altri c. Bulgaria*, n. 47039/11 e 358/12, § 125, CEDH 2012 (estratti), e *Durisotto c. Italia (dec.)*, n. 62804/13, § 40, 6 maggio 2014).

96. Per quanto riguarda l'ideologia in questione, la Corte osserva che il rischio concreto identificato dalla Sicurezza dello Stato è un rischio per l'ordine democratico e costituzionale, nonché una minaccia seria per le libertà e i diritti fondamentali, in particolare quelli delle donne e, più generalmente, dei non musulmani, derivante dall'influenza esercitata dai sostenitori del salafismo scientifico. Più concretamente, si tratterebbe di un rischio di instaurazione di un regime ispirato alla sharia, di un rischio di comunitarismo e di “costruzione di società parallele in cui l'autorità di uno Stato e di un sistema democratico non troverebbero più applicazione”, di “polarizzazione della società”, di messa in discussione della “parità di genere” e del “vivere insieme” (paragrafi 24-25 sopra). Spetterà al Consiglio di Stato accertare, se necessario mediante consultazione degli elementi riservati e altri dati raccolti dalla Sicurezza dello Stato, che il rischio invocato da quest'ultima riguardo all'ideologia salafista sia sufficientemente concreto e fondato riguardo ai mezzi utilizzati e al processo che potrebbe portare alla sua realizzazione.

97. Per quanto riguarda poi l'esame della personalità da effettuare da parte delle autorità nazionali competenti, dovrà essere dimostrato che l'individuo non solo è esposto a una ideologia che rappresenta una minaccia per i valori democratici, ma che questa persona ha realmente un atteggiamento e una condotta che costituiscono una minaccia concreta per l'ordine pubblico e il rispetto dei diritti degli altri, tale da giustificare una misura preventiva come quella adottata in questo caso.

98. In questo contesto, se l'assenza di mancanze professionali o di reclami registrati a carico dell'interessato è un elemento da considerare, essa non è necessariamente decisiva, poiché la prospettiva da adottare non è repressiva ma preventiva. Questo emerge anche dalla legge del 2 ottobre 2017, che, richiedendo che i profili selezionati per svolgere le funzioni di agenti di sicurezza siano privi di rischi per la sicurezza interna o esterna dello Stato o per l'ordine pubblico, presuppone che le autorità competenti effettuino un esercizio di previsione riguardo alle persone interessate. In questo senso, legami di fedeltà, sottomissione o addirittura di sudditanza a un movimento che propaga

un'ideologia dannosa possono rivelarsi rilevanti per il futuro e rappresentare un rischio, sotto l'angolo delle istruzioni che tale movimento potrebbe voler dare ai suoi seguaci, e degli atti o comportamenti che possono risultare da tali istruzioni (cfr., *mutatis mutandis*, C.R. contro Svizzera, decisione citata). Più lunga è la durata di validità dell'autorizzazione richiesta, maggiore sarà l'esame da effettuare, comprensivo di elementi prospettici di questo tipo. In sintesi, in questa occasione è necessario concentrarsi sugli atti e comportamenti concreti che illustrano il grado di appartenenza dell'interessato al movimento religioso in questione e, in base a questo grado, valutarne le conseguenze prevedibili in una prospettiva di eliminazione del rischio.

99. Inoltre, è importante tenere conto della natura dei compiti assegnati alla professione di agente di sicurezza o di custodia per la quale l'interessato si candida (cfr., *mutatis mutandis*, Vogt, citato, § 60, Sodan contro Turchia, n. 18650/05, § 53, 2 febbraio 2016, e C.R. contro Svizzera, decisione citata). In molti paesi (cfr., ad esempio, C.R. contro Svizzera, decisione citata), le persone chiamate a svolgere tali funzioni possono essere incaricate di compiti simili a quelli attribuiti alla polizia (paragrafi 52 e 56 sopra). Così, alcune di queste mansioni possono essere svolte armati, previa ottenimento da parte dell'azienda o del servizio di custodia di un'autorizzazione speciale, mentre gli agenti di sicurezza possono essere dotati di spray neutralizzante e manette (paragrafi 53 e 56 sopra). Inoltre, l'agente di sicurezza o di custodia ha in linea di principio un accesso privilegiato ai beni e alle persone che è incaricato di proteggere senza alcuna discriminazione, e talvolta anche a informazioni riservate (paragrafi 51-56 sopra). Per questo motivo, questa categoria di personale può essere sottoposta a requisiti più severi di lealtà verso una società democratica e i valori che la sostengono.

100. L'esistenza di un rischio che le persone che svolgono funzioni di sicurezza o custodia utilizzino a fini illegali i vantaggi e i poteri conferiti da tali funzioni non può quindi essere a priori esclusa. Questo rischio dovrà essere oggetto di una valutazione individuale e circostanziata, alla luce della situazione personale dell'interessato (paragrafi 13-16 sopra) e dell'“ideologia” religiosa di cui si ritiene essere un seguace, evitando però qualsiasi forma di discriminazione vietata dall'articolo 14 della Convenzione nell'accesso all'occupazione, in particolare quella basata sulla religione, sotto il pretesto di proteggere i valori di una società democratica (cfr., *mutatis mutandis*, Eweida e altri contro Regno Unito, n. 48420/10 e altri 3, §§ 86-88, CEDU 2013 (estratti)).

101. Una tale valutazione individualizzata (che deve poter essere sottoposta a controllo da parte di un'autorità giurisdizionale indipendente (cfr. *infra*, paragrafi 111-112)) non può ignorare completamente il contesto generale in cui è chiamata a inserirsi, in particolare il grado di infiltrazione e di radicamento del movimento religioso in questione nella società e il rischio che esso rappresenta per quest'ultima, valutazione che spetta alle autorità nazionali. In altre parole, se è certo che un movimento religioso rappresenta di per sé un rischio non trascurabile per la società, si porrà la

questione se i suoi seguaci, presi individualmente, possano presentare tale rischio. Questo dipenderà in particolare dal grado di prossimità o di appartenenza di questi ultimi al movimento religioso in questione, ossia dal grado di fedeltà o di sottomissione che dimostrano nei suoi confronti, valutazione che spetta anche alle autorità nazionali. Così, la Corte ha ritenuto nell'affare Sodan (citato, § 54), sotto l'angolo dell'articolo 8 letto alla luce dell'articolo 9 della Convenzione, che la sola prossimità o appartenenza di una persona a un movimento religioso non fosse sufficiente a giustificare una misura sfavorevole nei suoi confronti, in assenza di dimostrazione che, o tale persona ricevesse istruzioni dai membri di detto movimento, o il movimento in questione rappresentasse realmente un pericolo per la sicurezza nazionale.

102. In questa valutazione, il fatto che il movimento in questione non sia stato sciolto o vietato è un elemento rilevante, sebbene non decisivo. Infatti, la dissoluzione o il divieto di un movimento, di un'associazione o di un partito politico sono atti la cui opportunità è soggetta alla valutazione discrezionale delle autorità competenti, sempre nel rispetto dell'articolo 11 della Convenzione.

La realtà del rischio e la sua estensione

103. Qualunque sia la natura del diritto o dell'interesse che una misura preventiva intende proteggere, è necessario che il rischio corso sia reale, cioè sufficientemente accertato. Infatti, le misure adottate a titolo preventivo per proteggere la democrazia e i suoi valori non possono considerarsi rispondenti a un'esigenza sociale imperiosa se mirano a fronteggiare un pericolo puramente ipotetico (vedi, tra gli altri, Vajnai, citata, § 55). Valutazioni concrete dell'ampiezza potenziale delle conseguenze del rischio, se non neutralizzato in tempo, possono risultare necessarie per legittimare l'adozione di misure preventive (vedi, *mutatis mutandis*, Fábér c. Ungheria, n. 40721/08, § 40, 24 luglio 2012, e Barankevitch c. Russia, n. 10519/03, § 33, 26 luglio 2007).

104. Inoltre, il rischio al quale l'azione preventiva delle autorità cerca di porre rimedio deve essere serio, se non gravemente inquietante, altrimenti la legittimità delle restrizioni ai diritti e alle libertà altrui potrebbe risultare compromessa (vedi, *mutatis mutandis*, C.R. c. Svizzera, decisione citata, dove, per giustificare la misura preventiva controversa, la Corte ha rilevato "la gravità dei rischi che il comportamento del ricorrente comportava in relazione alla preservazione dell'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui").

105. La valutazione della realtà del rischio e della sua ampiezza da parte delle autorità nazionali competenti deve poter essere sottoposta al controllo di un'autorità giurisdizionale indipendente (vedi i paragrafi 101 sopra e 111-112 qui sotto).

L'imminenza del rischio

(Omissis)

109. Secondo la Sicurezza dello Stato, l'ideologia del movimento religioso a cui S.B. risulta essere aderente rappresenta una minaccia per lo Stato a medio o lungo termine. Si tratta di una valutazione di fatto che spetta alle autorità nazionali competenti. Tuttavia, compete alla giurisdizione richiedente verificare se il movimento religioso in questione abbia cominciato ad adottare atti concreti per mettere in pratica un progetto politico incompatibile con i valori di una società democratica. In tal caso, sarà necessario valutare se, come adepto del movimento in questione e della sua ideologia, la persona interessata possa, come agente di sicurezza o di sorveglianza, agire o comportarsi in modo incompatibile con tali valori o con i doveri della sua professione.

(Omissis)

Il controllo giurisdizionale

111. Come emerge dalla giurisprudenza, sarebbe contrario alla primazia del diritto se il potere di un organo dell'esecutivo di valutare i rischi per una società democratica e i suoi valori e la necessità di adottare misure preventive che limitano alcuni diritti fondamentali non avesse limiti (vedi, *mutatis mutandis*, Roman Zakharov c. Russia [GC], n. 47143/06, § 230, CEDH 2015, Weber e Saravia c. Germania (dc.), n. 54934/00, § 94, CEDH 2006-XI, e Malone c. Regno Unito, 2 agosto 1984, § 68, serie A n. 82). In una società democratica governata dallo Stato di diritto, il controllo della legalità di tali misure da parte di un'autorità giurisdizionale indipendente con accesso all'intero fascicolo costituito dall'organo competente in materia di sicurezza nazionale, inclusi i documenti classificati, è una garanzia fondamentale per assicurare che le misure basate su informazioni riservate (e messe in discussione da persone che ne subiscono le conseguenze) rispettino i requisiti della Convenzione (vedi, *mutatis mutandis*, Muhammad e Muhammad c. Romania [GC], n. 80982/12, §§ 156 e 201, 15 ottobre 2020, e le altre riferimenti citati).

(Omissis)

b. La proporzionalità

(Omissis)

114. Per essere proporzionata, la misura in questione deve innanzitutto risultare che non limiti i diritti che l'interessato trae dall'articolo 9 in una misura eccedente quanto necessario per raggiungere il (i) scopo (i) legittimo (i) perseguito, il che implica assicurarsi che non possano essere raggiunti con misure meno invasive o radicali (vedi, tra gli altri, Centro biblico della Repubblica di Chuvashia c. Russia, n. 33203/08, § 58, 12 giugno 2014, C.R. c. Svizzera (dec.) citata, e, mutatis mutandis, Glor c. Svizzera, n. 13444/04, § 94, CEDH 2009). In questo ambito, le autorità nazionali dispongono di un margine di apprezzamento per garantire un giusto equilibrio tra i diversi interessi in gioco (vedi, tra gli altri, in base all'articolo 9 della Convenzione, Eweida e altri, citato, § 94, e Tonchev e altri c. Bulgaria, n. 56862/15, § 49, 13 dicembre 2022, con i riferimenti citati).

15. In questo contesto, spetta alle autorità nazionali competenti valutare se l'interesse perseguito dalla misura sfavorevole per l'interessato, in questo caso il rifiuto di autorizzare l'esercizio della professione di agente di sicurezza o di sorveglianza, debba prevalere sulle conseguenze che essa comporta per l'interessato. A tal fine, devono essere considerati i seguenti criteri: la natura della funzione di agente di sicurezza o di sorveglianza e le sue esigenze, come previste dalla legislazione nazionale applicabile; la natura e il grado di appartenenza dell'interessato al movimento religioso in questione e i rischi derivanti per l'esercizio della funzione di agente di sicurezza o di sorveglianza; la possibilità, o meno, per il datore di lavoro di adattare la funzione ricercata dall'interessato in modo da eliminare o ridurre i rischi potenziali; il fatto che la misura controversa non obbliga l'interessato ad abbandonare le sue convinzioni, a modificare o a rinunciare alla sua pratica attiva all'interno di tale movimento (vedi, mutatis mutandis, C.R. c. Svizzera, decisione citata).

116. Inoltre, per essere proporzionata, la misura controversa deve essere accompagnata da garanzie procedurali adeguate per prevenire qualsiasi rischio di arbitrio. È particolarmente importante che la persona interessata sia coinvolta nel processo decisionale, considerato nel suo complesso, in misura sufficiente per garantire la protezione richiesta dei suoi interessi (vedi, mutatis mutandis, Lazoriva c. Ucraina, n. 6878/14, § 63, 17 aprile 2018, Elsholz c. Germania [GC], n. 25735/94, § 52, CEDH 2000-VIII, e Sahin c. Germania [GC], n. 30943/96, § 68, CEDH 2003-VIII, e Karácsony e altri c. Ungheria [GC], nn. 42461/13 e 44357/13, § 161, 17 maggio 2016).

(Omissis)

118. Spetterà quindi al Consiglio di Stato assicurarsi che siano stati applicati o che saranno applicati fattori compensatori sufficienti a bilanciare gli effetti delle restrizioni ai diritti procedurali

dell'interessato quando la procedura in corso riprenderà (Muhammad e Muhammad, citato, § 144, Regner, citato, §§ 151 e 161). La Corte ricorda al riguardo che un eventuale difetto di equità legato alla violazione del principio di uguaglianza delle armi in una fase precoce della procedura può, a determinate condizioni, essere corretto in una fase successiva (Helle c. Finlandia, 19 dicembre 1997, § 54, Raccolta 1997-VIII).

Per questi motivi, la Corte, all'unanimità,

Esprime il parere seguente:

L'appartenenza accertata di una persona a un movimento religioso considerato dall'autorità amministrativa competente, tenuto conto delle sue caratteristiche, come minaccioso per lo Stato, può giustificare il rifiuto di autorizzare tale persona a esercitare la professione di agente di sorveglianza o di sicurezza, a condizione che la misura in questione:

- 1) si basi su una norma legale accessibile e prevedibile,
- 2) sia adottata tenendo conto del comportamento o degli atti della persona interessata,
- 3) sia presa, in relazione all'attività professionale di questa persona, al fine di prevenire la realizzazione di un rischio reale e grave per la società democratica e persegua uno o più obiettivi legittimi ai sensi dell'articolo 9 § 2 della Convenzione,
- 4) sia proporzionata al rischio che intende prevenire nonché agli obiettivi legittimi che è destinata a perseguire,
- 5) e possa essere sottoposta a un controllo giurisdizionale indipendente, efficace e corredato di garanzie procedurali adeguate per garantire il rispetto delle condizioni sopra elencate.