

CRI(2022)06  
Version italienne  
Italian version

**RACCOMANDAZIONE DI POLITICA GENERALE  
N.5 DELL'ECRI  
(RIVISTA)**

**SULLA PREVENZIONE E LA LOTTA CONTRO  
IL RAZZISMO E LA DISCRIMINAZIONE NEI  
CONFRONTI DEI MUSULMANI**

**ADOTTATA L'8 DICEMBRE 2021**

Strasburgo, 1° marzo 2022

Il presente documento è una traduzione. In caso di dubbi, riferirsi alle versioni originali in lingua inglese e francese

## INDICE

I. Premessa .....	4
II. Origine e Contesto .....	7
III. Raccomandazioni .....	18

## **I. Premessa**

La Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza,

Considerando la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo;

Considerando la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale;

Considerando la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e in particolare l'Articolo 14;

Considerando il Protocollo N. 12 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, contenente una clausola generale che vieta la discriminazione;

Considerando il Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione sulla cybercriminalità relativo all'incriminazione degli atti di natura razzista e xenofoba commessi tramite i sistemi informatici;

Ricordando le raccomandazioni di politica generale n.1 dell'ECRI sulla lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza; n°2 (rivista) sugli organismi di promozione della parità incaricati di combattere il razzismo e l'intolleranza a livello nazionale; n°6 sulla lotta contro la diffusione di materiali razzisti, xenofobi e antisemiti tramite internet, n°7 sulla legislazione nazionale per lottare contro il razzismo e la discriminazione razziale; n°8 per lottare contro il razzismo pur combattendo il terrorismo; n°10 sulla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale in e tramite l'educazione scolastica; n°11 sulla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale nelle attività di polizia; n°14 sulla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale nel mondo del lavoro e n°15 sulla lotta contro il discorso d'odio;

Considerando, tra gli altri, la Raccomandazione 1162 (1991) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa sul contributo della civiltà islamica alla cultura europea; la Risoluzione 1605(2008) sulle comunità musulmane europee di fronte all'estremismo; la Risoluzione 1743(2010) sull'islam, l'islamismo e l'islamofobia in Europa; la Risoluzione 1887(2012) sulle molteplici discriminazioni nei confronti delle donne musulmane in Europa per le pari opportunità;

Ricordando il Libro Bianco sul dialogo interculturale - Vivere insieme nella pari dignità (2008) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa;

Vista la Decisione-quadro 2008/913/GAI dell'Unione Europea (UE) sulla lotta contro alcune forme e manifestazioni di razzismo e di xenofobia per mezzo del diritto penale; il Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025: un'Unione di parità, e i lavori della Commissione UE e dell'Agenzia per i diritti fondamentali dell'UE nel campo dei reati dell'odio e della lotta contro l'odio e la discriminazione nei confronti dei musulmani;

Ricordando i rapporti del Relatore speciale delle Nazioni Unite (UN) sulle forme contemporanee di razzismo, di discriminazione razziale, di xenofobia e dell'intolleranza ad essi associata in particolare quello del 4 agosto 2017 sulla lotta contro la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza associata in un contesto di lotta contro il terrorismo;

Prendendo nota del rapporto sulla lotta contro l'islamofobia/l'odio nei confronti dei musulmani del 13 aprile 2021 del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo;

Prendendo atto della Strategia e del Piano d'Azione del 2019 delle Nazioni Unite sui discorsi d'odio;

Ricordando i principi direttivi del 2011 dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE/ODIHR), del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) intitolati Combattere l'islamofobia tramite l'educazione: linee guida per Educatori sulla lotta contro l'intolleranza e la discriminazione nei confronti dei musulmani;

Prendendo nota della nomina del Rappresentante speciale della Segretaria Generale del Consiglio d'Europa sui reati d'odio antisemiti, antimusulmani e altre forme di intolleranza religiosa e reati d'odio, e dei Relatori/Rappresentanti speciali e Coordinatori della lotta contro il razzismo nei confronti dei musulmani all'interno delle Nazioni Unite, dell'OSCE e dell'Unione Europea;

Ricordando i principi formulati negli strumenti di autoregolamentazione dei partiti politici;

Convinti che la coesistenza pacifica delle religioni in una società pluralistica sia basata sul rispetto della parità e della non-discriminazione tra le religioni in uno Stato democratico, con una chiara separazione tra le leggi dello Stato e le istituzioni religiose;

Ricordando che Ebraismo, Cristianesimo e Islam si sono reciprocamente influenzati e hanno influenzato per secoli la civiltà europea e ricordando in questo contesto il contributo positivo dell'islam allo sviluppo delle società europee di cui fa parte integrante;

Deplorando vivamente il fatto che islam e musulmani siano talvolta ritratti in base a stereotipi ostili il cui effetto è rendere questa religione ed i suoi fedeli o coloro che sono visti come tali come una minaccia;

Rifiutando qualsiasi visione deterministica dell'islam e riconoscendo la grande diversità intrinseca nella pratica di questa religione;

Osservando l'aumento significativo del razzismo e della discriminazione nei confronti dei musulmani in vari Stati membri del Consiglio d'Europa e sottolineando il fatto che questa recrudescenza riveste anche forme contemporanee di questo fenomeno che accompagna da vicino l'attualità mondiale, in particolare gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 e l'intensificarsi della lotta contro il terrorismo, la situazione in Medio Oriente e la migrazione crescente proveniente da paesi a maggioranza musulmana verso l'Europa;

Fermamente convinti che l'odio ed i pregiudizi nei confronti delle comunità musulmane che possono manifestarsi in varie forme, non solo con atteggiamenti negativi ma anche, a livelli diversi, con atti discriminatori, discorsi d'odio e reati d'odio, devono essere attivamente combattuti nell'ambito della lotta contro il razzismo;

Rifiutando tutti gli atti e le manifestazioni in cui la religione viene utilizzata per giustificare violenza ed estremismo;

Deplorando vivamente la prevalenza di false accuse nei confronti delle comunità musulmane senza fare distinzioni tra musulmani ed estremisti che usano la religione come pretesto;

Sottolineando che spetta agli Stati membri del Consiglio d'Europa garantire che la prevenzione e la lotta contro il terrorismo non abbiano un impatto negativo su nessun gruppo particolare etnico, religioso o linguistico;

Ricordando la necessità per gli Stati membri di favorire l'integrazione dei nuovi membri delle loro società nell'ambito di un processo che funzioni a doppio senso e di garantire l'inclusione

delle loro popolazioni diverse e insediate da lunga data per contribuire alla prevenzione di risposte razziste, discriminatorie o xenofobe di alcuni segmenti della società al clima creato dalla lotta contro il terrorismo o l'estremismo religioso o rilevando le sfide di una migrazione crescente;

Osservando che il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani rivestono spesso un carattere intersezionale fondato su vari motivi, come la religione, l'origine nazionale o etnica e il genere ;

Osservando con grande preoccupazione la crescente tendenza degli abusi di genere contro le donne musulmane, in particolare quelle che mostrano pubblicamente la loro fede;

Sottolineando che la libertà di espressione in una società democratica deve consentire un dibattito aperto su questioni relative alla religione e ai credi pur ricordando che il discorso d'odio contro qualsiasi gruppo religioso non è compatibile con questa libertà;

Osservando che internet è sempre più utilizzato per diffondere l'odio ed i pregiudizi nei confronti dei musulmani e che i social networks non sono riusciti a prendere misure efficaci per impedire questo uso scorretto delle loro piattaforme;

Convinti che una risposta adeguata a tali fenomeni possa essere sviluppata solo con lo sforzo congiunto di tutti gli attori pertinenti nelle società europee, compresi i rappresentanti di varie comunità, i leader religiosi, gli universitari, le organizzazioni della società civile e altre istituzioni chiave, comprese quelle nei campi dell'educazione, dello sport, della cultura e della politica;

Sottolineando che gli sforzi per combattere l'odio ed i pregiudizi nei confronti dei musulmani dovrebbero includere la piena applicazione delle disposizioni giuridiche contro il razzismo e la discriminazione razziale nei confronti di tutti coloro che li perpetrano e a vantaggio di tutte le vittime, con un accento particolare sulle disposizioni contro l'incitamento alla violenza razzista e alla discriminazione razziale;

Convinti inoltre che questi sforzi debbano estendersi alla promozione del dialogo e della cooperazione tra le varie componenti della società a livello locale e nazionale, in particolare il dialogo e la cooperazione tra vari membri delle comunità culturali, etniche e religiose ispirandosi ad approcci interculturali;

Mettendo in particolare l'accento sul ruolo dell'educazione nella promozione della tolleranza e del rispetto dei diritti umani e quindi anche nella lotta contro il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani;

Sottolineando che i governi devono lottare proattivamente contro il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani tramite l'educazione, garantendo che i sistemi educativi rafforzino la resistenza degli allievi di fronte all'odio e ai pregiudizi contro i musulmani, e rispondere efficacemente agli atti di razzismo e discriminazione anti-musulmani in ambito scolastico;

Sottolineando che la diversità delle confessioni è un vantaggio in una società pluralistica e che il principio di una società multi-confessionale e interculturale va di pari passo con la volontà delle religioni di coesistere nelle società di cui fanno parte;

Sottolineando il contributo di tutte le religioni alla coesione sociale e il dovere degli Stati membri di rispettare tutte le religioni su un piano paritario;

Decide di aggiornare la sua Raccomandazione n°5 di politica generale sulla lotta contro l'intolleranza e le discriminazioni nei confronti dei musulmani, secondo la sua Roadmap verso un'effettiva parità preparata in occasione del suo 25° anniversario.

## **II. Origine e Contesto**

### *Osservazioni generali*

1. È mandato dell'ECRI ed intenzione della presente Raccomandazione di Politica Generale (RPG) evitare e combattere le manifestazioni pubbliche di razzismo anti-musulmano. In questo contesto, è importante anche sottolineare che mentre le RPG dell'ECRI si rivolgono alle autorità nazionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa, spetta a tutti i membri della società lottare contro il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani.
2. Le società europee sono composte di un ricco tessuto culturale costituito da vari elementi etnici, religiosi, storici e filosofici, di cui i musulmani sono stati parte integrante e rispettata e a cui hanno contribuito per secoli. Nonostante ciò, dal 2000 è apparso il bisogno pressante di concettualizzare le nuove sfide da rilevare nella prevenzione e la lotta contro il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani. Questo bisogno si è amplificato dopo gli attentati terroristici commessi da Al-Qaeda, il recente aumento di arrivi di migranti, compresi migranti musulmani, in Europa e l'ascesa dei partiti e movimenti populistici xenofobi e ultranazionalisti. Queste tendenze hanno portato ad un'impennata significativa di atti violenti e non violenti e di retorica nei confronti dei musulmani. L'odio ed i pregiudizi antimusulmani sono spesso prevalenti nella società e invadono la vita istituzionale, politica, sociale ed economica. Inoltre, se gli atti di odio nei confronti dei musulmani commessi in Europa sono stati e continuano ad essere criticati dai governi, una risposta chiara, forte e coordinata per prevenirli e combatterli sulla durata manca ancora a livello nazionale ed europeo.

### **A. Sviluppo storico**

3. La storia dei musulmani e dell'islam d'Europa, quale parte della storia d'Europa, è complessa quanto lunga<sup>1</sup>. Islam, Ebraismo e Cristianesimo condividono le stesse radici e condividono valori comuni. Questi legami si ritrovano nella storia degli Stati membri del Consiglio d'Europa stessi. In alcuni Stati, i contatti con i musulmani e l'islam risalgono a secoli addietro. In altri, si tratta di un'esperienza relativamente nuova. Le comunità musulmane sono minoritarie in vari Stati membri ma maggioritarie in altri. Tuttavia rimane il fatto che l'islam e le comunità musulmane sono un elemento costitutivo della storia europea.
4. Dal VII al XVI secolo, nel contesto delle Crociate o della Reconquista, in particolare, i musulmani e l'islam erano ritratti come "Altri" o "Nemici". Più in là, le descrizioni coloniali e orientaliste, alcune delle quali sopravvivono ancora oggi, hanno presentato i musulmani come una civiltà inferiore e rinforzato le immagini di un "Noi" interno omogeneo. Anche le conseguenze nefaste e persistenti del colonialismo hanno avuto un impatto profondo sulla percezione sfavorevole dei musulmani e dell'islam nel corso degli ultimi decenni. Una serie di eventi e problemi mondiali, disordini civili e conflitti internazionali sopraggiunti in varie regioni, hanno parimenti nutrito la rappresentazione e le percezioni contemporanee dei musulmani e dell'islam in Europa in generale.

---

<sup>1</sup> Vedi anche, Consiglio d'Europa, Assemblea Parlamentare (APCE), Raccomandazione 1162 (1991), Contributo della civiltà islamica alla cultura europea.

5. Gli attentati di Al-Qaeda negli Stati Uniti l'11 settembre 2001, in particolare, sono stati presentati come uno "spartiacque" nell'intensificazione degli stereotipi negativi riguardo ai musulmani e all'islam. Queste rappresentazioni negative si sono ulteriormente intensificate dopo gli attentati di gruppi come Daesh (ISIS) e altri gruppi terroristici in varie regioni compresa l'Europa<sup>2</sup>. Davanti alla sfida colossale di questi atti atroci e portati ad affrontare le loro cause profonde, gli Stati membri hanno risolutamente adottato misure a vari livelli. Un serie di politiche di lotta contro il terrorismo e di discorsi associati hanno tuttavia contribuito a suscitare e rafforzare gli stereotipi dando vita a forme contemporanee di sentimenti anti-musulmani. In parallelo, l'aumento dell'immigrazione proveniente da paesi a maggioranza musulmana, teatro di conflitti, verso l'Europa ha spesso portato il termine "musulmano" ad essere considerato, nel discorso pubblico, sinonimo di migrante, richiedente asilo e rifugiato e ad essere utilizzato in modo peggiorativo. Al contempo, le preoccupazioni suscitate da quanto viene generalmente descritto come islamismo – anche una forma di estremismo politico<sup>3</sup> che assume forma religiosa – hanno parimenti intensificato i sentimenti anti-musulmani.

## **B. Nozioni generali e definizioni**

6. Nonostante la grande diversità in termini di origini nazionali o etniche, di lingua e cittadinanza nonché di orientamento e pratica religiosa, i musulmani sono oggi comunemente e inaccuratamente visti come un Gruppo omogeneo e monolitico. La costruzione di questa identità "musulmana" riduttiva e statica si è ancora rafforzata in questi ultimi decenni. Nella maggior parte dei discorsi antimusulmani tenuti in Europa, come osserva l'ECRI nei suoi rapporti per paese, lo stereotipo del "musulmano" è ampiamente associato a quattro caratteristiche principali legate tra loro, in particolare: i musulmani sarebbero stranieri, arretrati, rappresenterebbero una minaccia e la loro cultura sarebbe incompatibile con i valori europei fondamentali come i diritti umani e la democrazia. Questi stereotipi possono facilmente trasformarsi in razzismo e in discriminazione nei confronti dei musulmani se implicano che certe comunità sono presentate come così diverse le une dalle altre che non possono vivere insieme. Secondo l'ECRI, le ideologie fondate sull'incompatibilità tra gruppi nazionali/etnici o religiosi presentano un livello di pericolo per la coesione sociale analogo alle ideologie di superiorità "razziale".<sup>4</sup>
7. L'odio e la discriminazione nei confronti dei musulmani dovrebbero essere anche visti attraverso la lente di ciò che viene chiamato "razzializzazione".<sup>5</sup> Il lavoro di monitoraggio dell'ECRI ha mostrato che i sentimenti anti-musulmani operano simultaneamente su vari marker di differenza impiegati per definire l'"alterità", compresa la religione, l'origine etnica o nazionale. Non appena la "musulmanità" - reale o percepita – diventa un marker di identità, i musulmani possono essere "razzializzati" in base alla loro apparenza fisica, le caratteristiche religiose o culturali a prescindere che si identifichino da sé come musulmani o meno. Inoltre vi sono differenze nel modo in cui in particolare uomini e donne musulmane sono razzializzati. Mentre sia gli uomini sia le donne musulmani

---

<sup>2</sup> Vedi Consiglio d'Europa, APCE, Risoluzione 2090 (2016), Combattere il terrorismo internazionale salvaguardando le norme ed i valori del Consiglio d'Europa, in particolare § 7 e 8.

<sup>3</sup> Vedi Consiglio d'Europa, APCE, Risoluzione 1743 (2010) su islam, islamismo e islamofobia in Europa, § 20. In questa RPG, il termine 'islamista' designa gli attivisti dell'islamismo: non tutti i musulmani sono islamisti (lo sono solo una minoranza). L'ECRI sottolinea fortemente che ciò non deve essere inteso o interpretato erroneamente in alcun modo giustificando i pregiudizi, la discriminazione o l'odio nei confronti dei musulmani.

<sup>4</sup> Rapporto Annuale dell'ECRI (2010): §12.

<sup>5</sup> Vedi Parere dell'ECRI sul concetto di "razzializzazione" (2021), in particolare § 5.

possono essere presentati come associati alla violenza, le donne musulmane sono spesso descritte come oppresse, passive e prive di intelligenza e di spirito di iniziativa.

8. In base alla sua Raccomandazione di politica generale N°7 sulla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale e basandosi sulla sua definizione di razzismo quale “la credenza che un motivo come la “razza”<sup>6</sup>, il colore, la lingua, la religione, la nazionalità o l’origine nazionale o etnica giustifica il disprezzo nei confronti di una persona o di un gruppo di persone o la nozione di superiorità di una persona o di un gruppo di persone »<sup>7</sup>, l’ECRI considera che i fenomeni di odio e di discriminazione nei confronti dei musulmani o di coloro che sono visti come tali rientrano nell’ambito del razzismo. Ritiene, inoltre, che questa constatazione sia una tappa importante nel pieno riconoscimento e nella comprensione del fenomeno nel suo insieme quale forma specifica di razzismo ai sensi della sua definizione di razzismo.<sup>8</sup>
9. A tal riguardo, sebbene il termine islamofobia sia ben attestato nel lessico politico e abbia guadagnato rilievo nelle politiche pubbliche, esso viene regolarmente contestato soprattutto per via degli eventuali effetti involontari del suo impiego e delle sue possibilità di sfruttamento politico e ideologico che potrebbero dissuadere dal criticare ragionevolmente l’islam e minacciare quindi il diritto alla libertà di espressione. Anche i termini “odio e discriminazione nei confronti dei musulmani” e “pregiudizi antimusulmani” sono frequentemente utilizzati. L’ECRI constata anche che, nonostante l’abbondante letteratura ed i lunghi dibattiti sull’impiego di questi termini, non esistono terminologie e definizioni generalmente accettate di questi fenomeni. Nella presente RPG, l’ECRI qualificherà questi fenomeni di razzismo e di discriminazione nei confronti dei musulmani per le ragioni precedentemente illustrate pur utilizzando anche i termini di “odio antimusulmano” e “pregiudizi antimusulmani” per caratterizzare l’insieme complesso e diversificato del discorso di odio e della violenza ispirata dall’odio e qualsiasi atto di discriminazione nei confronti dei musulmani o di qualsiasi altra persona vista come tale.
10. L’ECRI nota che, come tutte le dinamiche di esclusione, il razzismo antimusulmano è strettamente legato al suo contesto e varia nel tempo e nello spazio. Non vi è quindi un razzismo unico ma razzismi specifici a tale o talaltro contesto, che possono manifestarsi – implicitamente o esplicitamente - non solo in atteggiamenti e atti individuali ma anche strutturalmente in iniziative politiche o dispositivi istituzionali. Queste manifestazioni inglobano i pregiudizi, la stigmatizzazione, la discriminazione (anche la profilazione), i discorsi ed i reati d’odio, e l’esclusione in campi essenziali della vita come l’educazione, l’occupazione e l’alloggio.
11. La tolleranza è un principio centrale su cui si basa la libertà di religione e che consente di preservare coeso l’ordine pubblico. È il rispetto, l’accettazione e l’apprezzamento della ricca diversità delle culture del nostro mondo, dei nostri modi d’espressione e del nostro modo di essere umani<sup>9</sup>. La libertà di religione, da parte sua, ha varie dimensioni e si incrocia con altri diritti umani, anche il diritto di essere protetti contro la discriminazione. Le forme di intolleranza vissute da musulmani o da persone percepite come tali sono

---

<sup>6</sup> Dal momento che tutti gli esseri umani appartengono alla stessa specie, l’ECRI rifiuta le teorie basate sull’esistenza di “razze” diverse. Tuttavia, l’ECRI usa questo termine per assicurarsi che le persone che vengono generalmente ed erroneamente considerate appartenenti ad un’“altra razza” non vengano escluse dalla protezione necessaria. Vedi RPG ECRI N. 7 sulla legislazione nazionale per lottare contro il razzismo e la discriminazione razziale.

<sup>7</sup> RPG dell’ECRI N.7, 1.a.

<sup>8</sup> Vedi per esempio, Piano d’azione dell’UE contro il razzismo 2020-2025.

<sup>9</sup> Articolo 1 della Dichiarazione sui Principi di Tolleranza dell’UNESCO (1995). Lo stesso articolo stipula anche che “la tolleranza non è solo un dovere morale ma anche un requisito politico e giuridico”.

talvolta solo forme di intolleranza religiosa nei confronti dei credenti musulmani. Se i pregiudizi nell'ambito di una visione essenzializzata dell'islam e dei musulmani svolgono un gran ruolo nel razzismo antimusulmano, l'intolleranza religiosa, che situa il problema nella religione, si esprime spesso in discorsi che presentano l'islam come una religione intrinsecamente opposta ai diritti umani fondamentali comprese la libertà di espressione e la parità di genere.

12. L'ECRI osserva che il razzismo nei confronti dei musulmani non è sempre riducibile alla sola ostilità verso una "religione" ed è intimamente legato ad altre forme di esclusione che possono sovrapporsi a sentimenti di ostilità contro gli immigrati, xenofobia, pregiudizi legati al genere o alla classe sociale. In altri termini, il razzismo nei confronti dei musulmani opera a vari livelli ed è intersezionale. In molte istanze, i rifugiati, i richiedenti asilo ed i migranti (provenienti da paesi a maggioranza musulmana) sono ben spesso considerati "musulmani" in quanto questi sono spesso definiti non solo per la loro appartenenza religiosa, ma anche per la loro presunta origine etnica o nazionale. Anche i musulmani europei sono talvolta visti come migranti per via della loro identità religiosa giudicata "straniera". Le musulmane che indossano simboli religiosi visibili o i musulmani neri sono più esposti alla discriminazione, ai discorsi d'odio e alla violenza ispirata dall'odio per intersezionalità del genere, della religione e/o del colore, o in base ad uno solo di questi tratti distintivi (sessismo<sup>10</sup> o razzismo anti-neri, per esempio).
13. Il concetto di intersezionalità riconosce il modo in cui interagiscono "tratti identitari molteplici"<sup>11</sup> in esperienze di esclusione e ostilità. Assume grande significato nel catturare le conseguenze dell'interazione tra due o più forme combinate di discriminazione o sistemi di subordinazione e affronta il modo in cui contribuiscono a creare strati di disuguaglianze<sup>12</sup>. L'ECRI quindi considera che questo concetto sia indispensabile per capire il fenomeno del razzismo antimusulmano in tutta la sua complessità.

### **C. Forme contemporanee di razzismo e discriminazione nei confronti dei musulmani**

14. Il razzismo antimusulmano opera su tre grandi assi: denigrazione tramite lo stereotipo e l'odio, anche la violenza motivata dall'odio; cicli di situazioni di svantaggio; e negazione, ed addirittura distruzione, della cultura e della religione. Questo fenomeno non si manifesta solo con casi di ostilità o di discriminazione interpersonale ma può essere strutturale.<sup>13</sup>
  - *Stigmatizzazione*
15. Il processo di "alterizzazione" inizia spesso con generalizzazioni abusive. Dato che l'islam viene regolarmente presentato come minaccia esterna alle norme e valori chiaramente europei, i musulmani vengono trattati sempre più come capri espiatori e stigmatizzati. Questa tendenza crescente è accentuata ulteriormente dalla paura

---

<sup>10</sup> Vedi, a tal riguardo, la Raccomandazione CM/Rec(2019)1 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla prevenzione e lotta contro il sessismo.

<sup>11</sup> EU – Consiglio d'Europa, FRA - CEDU, Manuale di diritto europeo in materia di non discriminazione (2018), pag. 59.

<sup>12</sup> Rapporto della riunione del Gruppo di esperti sul genere e la discriminazione razziale, Ufficio dell'Alto Commissariato per i diritti umani e Fondo di sviluppo delle Nazioni Unite per le donne (UNIFEM), Divisione delle Nazioni Unite sulla promozione delle donne (2000).

<sup>13</sup> La discriminazione strutturale è intessuta nel funzionamento delle nostre società e opera tramite norme, routine, modelli di atteggiamenti e comportamenti che creano ostacoli alla realizzazione delle pari opportunità e della effettiva parità. Nel contesto di questa RPG, può essere definita come "un modello di atteggiamenti e comportamenti discriminatori nelle strutture della società che, consciamente o inconsciamente, costituiscono ostacoli per i musulmani".

dell'islamismo<sup>14</sup>, l'insorgenza di movimenti<sup>15</sup> islamisti<sup>16</sup> estremisti e violenti e degli attentati terroristici commessi presumibilmente a nome dell'islam che vengono spesso strumentalizzati per ritrarre l'insieme dei musulmani come refrattari e inetti all'integrazione nelle società europee e quindi come una minaccia alla sicurezza<sup>17</sup>.

16. Descrivere i musulmani e il loro credo come non facenti parte integrante della società e come una minaccia serve a perpetuare il razzismo nei loro confronti. Secondo l'ECRI, una simile retorica è spesso solo la prima tappa verso discriminazioni nei confronti dei musulmani e la loro esclusione, il che è in completa contraddizione con il principio di universalità dei diritti umani<sup>18</sup> e si traduce in una pericolosa "normalizzazione" dei pregiudizi antimusulmani<sup>19</sup>. Di conseguenza, fare parallelismi inesatti tra terroristi, estremisti religiosi e politici e la popolazione musulmana nel suo insieme suscita un clima tossico che può suscitare sentimenti di rifiuto e ostilità nei confronti delle comunità musulmane e di alienazione tra di loro e ignora le loro realtà quotidiane.
17. La percezione crescente dei musulmani, almeno in alcuni segmenti delle società europee, quali appartenenti ad una "comunità che ispira sospetto", in altre parole di una comunità sospettata di essere coinvolta in attività violente semplicemente perché musulmana<sup>20</sup> e sulla base solo di pregiudizi profondamente radicati nei loro confronti, ha contribuito alla comparsa di varie manifestazioni di razzismo e di discriminazione nei confronti dei musulmani. Molti musulmani o persone viste come tali (anche le persone di discendenza araba o sud-asiatica che non sono musulmane) in Europa si lamentano di prassi da parte degli organismi di contrasto<sup>21</sup> assimilabili alla profilazione razziale<sup>22</sup>, e di essere indebitamente oggetto di misure anti-terrorismo<sup>23</sup> o di controlli alle frontiere<sup>24</sup>. Come emerso in vari rapporti per paese dell'ECRI, le legislazioni antiterroristiche hanno un impatto particolarmente forte sui giovani musulmani o percepiti come tali, che vengono regolarmente fermati e perquisiti, anche in assenza di ragionevoli sospetti di comportamento delittuoso<sup>25</sup>. Le donne musulmane che indossano simboli religiosi visibili, come il foulard, esattamente come gli uomini musulmani che portano la barba o abiti tradizionali, sono talvolta rappresentati come associati al terrorismo. Questi

---

<sup>14</sup> Vedi paragrafo 5.

<sup>15</sup> Per esempio, gruppi terroristici come Al-Qaeda, ISIS (Daesh) e simili.

<sup>16</sup> ibid.

<sup>17</sup> Rapporto Annuale dell'ECRI (2014): §14.

<sup>18</sup> Rapporto Annuale dell'ECRI (2019): §13.

<sup>19</sup> Rapporto Annuale dell'ECRI (2018): §14.

<sup>20</sup> Gli indicatori di rischio della politica di sicurezza che permettono di determinare se una persona musulmana è considerata una minaccia possono includere: pregare cinque volte al giorno, lasciarsi crescere la barba, fare doni ad associazioni caritative, fare l'hajj o l'umrah.

<sup>21</sup> Ai fini di questa RPG, gli organismi o autorità di contrasto possono comprendere servizi di sicurezza interni.

<sup>22</sup> Vedi RPG ECRI N. 11 sulla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale nelle attività di polizia, che definisce la profilazione razziale come "l'utilizzo da parte della polizia, senza obiettivo o ragionevole giustificazione, di motivazioni quali razza, colore, lingua, religione, nazionalità o origine nazionale o etnica nelle attività di controllo, sorveglianza o indagine".

<sup>23</sup> L'approccio di "associare l'insieme della società" alla lotta anti-terrorismo, può sottoporre le comunità musulmane all'esame da parte di una serie di attori della società incaricati di individuare "segni di radicalizzazione", come insegnanti, assistenti sociali, personale medico e paramedico, vicini e parenti, leader della comunità e membri di gruppi professionali (Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella lotta anti-terrorismo (2020), A/HRC/43/46; §32).

<sup>24</sup> Rapporto Annuale dell'ECRI (2015): §22; Vedi anche EU, FRA (2017), Seconda indagine dell'Unione Europea su minoranze e discriminazione – Musulmani – Selezione di risultati.

<sup>25</sup> RPG N.11 dell'ECRI sulla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale nelle attività di polizia, Motivazioni; § 44; UN, Raccomandazione Generale N. 36 CERD Prevenire e combattere la profilazione razziale messa in atto dalle forze dell'ordine, CERD/C/GC/36 (2020).

esempi mettono in evidenza anche le ipotesi legate al genere nello sviluppo di strategie antiterroristiche.

18. L'ECRI riconosce il ruolo essenziale che spetta agli Stati membri del Consiglio d'Europa nella protezione delle loro popolazioni contro il terrorismo. Ricorda tuttavia che la prevenzione e la lotta contro il terrorismo non devono diventare un pretesto che lascia il campo libero al razzismo, alla discriminazione razziale e all'intolleranza.<sup>26</sup> Spesso le autorità di Stato omettono di valutare il rischio di discriminazioni nell'ambito dell'elaborazione e dell'attuazione delle misure antiterroristiche e l'impatto che possono avere in pratica su vari gruppi e sui rapporti tra comunità. È inquietante constatare che queste misure possono mirare e colpire in modo sproporzionato gruppi minoritari, compresi i musulmani, in un certo numero di paesi<sup>27</sup>. Secondo il parere dell'ECRI questo stato delle cose non solo espone i musulmani ad un maggior rischio di lesione dei loro diritti, ma contribuisce anche a nutrire un clima di sospetto nei loro confronti o nei confronti delle persone presunte tali, e va a controcorrente rispetto agli sforzi di costruire società inclusive.
19. Alcuni membri delle comunità musulmane hanno segnalato a varie riprese all'ECRI che trovano frustrante, intimidatorio e ingiurioso dover sistematicamente e pubblicamente mostrare posizioni antiterroristiche e un impegno di libertà di espressione o altri diritti umani semplicemente per la loro origine musulmana e per essere considerati come cittadini accettabili.
20. Nei suoi lavori di monitoraggio, l'ECRI ha osservato che la retorica antimusulmana non è più confinata alle frange della società ed è ora ripresa dalla classe politica dominante, e amplificata da un'ascesa del discorso populista xenofobo<sup>28</sup>. I movimenti populistici ultranazionalisti che vogliono protestare contro la pretesa islamizzazione dei paesi europei mischiano spesso vari aspetti del razzismo antimusulmano con il discorso xenofobo generale per obiettivi politici.<sup>29</sup> A tal riguardo, varie personalità politiche hanno tenuto discorsi anti-immigrazione per attizzare i pregiudizi e l'odio contro i musulmani in generale, in particolare nel contesto del movimento migratorio verso l'Europa dal 2015. I politici, in particolare durante le campagne elettorali, hanno fomentato l'odio nei confronti dei musulmani approfittando delle preoccupazioni suscitate dall'afflusso di migranti.<sup>30</sup> Ciò ha suscitato una diffidenza generalizzata nei confronti dei musulmani compresi quelli nati o che vivono già da tempo, addirittura da generazioni, in Europa e ha alimentato e motivato atteggiamenti di intolleranza tra certi non musulmani.
21. Al di là del discorso politico, il discorso di odio nei confronti dei musulmani o delle persone percepite come tali si è intensificato anche sulla stampa scritta e audiovisiva in un numero crescente di paesi. Alcuni media descrivono i musulmani come una minaccia o un problema con temi generali collocando sistematicamente anche le parole "musulmani"/"islam" vicino a "terrorismo" o "estremismo", praticando il sensazionalismo, presentando i musulmani come un "altro", straniero, una minaccia per i valori europei, tra gli altri. Questi stereotipi contraddicono i principi deontologici del giornalismo. Per rimediare senza ledere l'indipendenza editoriale dei media, è bene diffondere quanto

---

<sup>26</sup> RPG dell'ECRI N. 8 sulla lotta contro il razzismo combattendo il terrorismo, Premessa.

<sup>27</sup> Relatrice Speciale UN sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza (2017),A/72/287: §7; Vedi anche EU, FRA (2021), Direttiva (EU) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo: Impatto sui diritti e le libertà fondamentali.

<sup>28</sup> Rapporto Annuale dell'ECRI (2016): §18.

<sup>29</sup> Rapporto Annuale dell'ECRI (2014): §15.

<sup>30</sup> Rapporto Annuale dell'ECRI (2017): §14.

più possibile un'altra immagine delle persone stigmatizzate presentandole, invece, in una luce positiva, radicata nella realtà e ben informata, che contesta in modo convincente il ritratto sfavorevole che viene dato di esse.<sup>31</sup> I media hanno qui un ruolo essenziale da svolgere. A tal riguardo, l'ECRI ha varie volte insistito sull'importanza di un dialogo autentico con le comunità musulmane e dell'apertura di un dibattito sull'immagine dell'islam e delle comunità musulmane inviata al pubblico incoraggiando l'inclusione di professionisti dei media provenienti dalla diversità per cambiare le rappresentazioni dall'interno.<sup>32</sup>

22. Inoltre, il discorso d'odio online, in particolare contro i musulmani, è aumentato molto in questi ultimi anni e rimane molto diffuso.<sup>33</sup> Sulle piattaforme dei social network, in particolare, proliferano discorsi antimusulmani incendiari che includono la demonizzazione di comunità musulmane, così come le teorie del complotto che accusano i musulmani di "invadere" l'Europa, i discorsi specifici alla pandemia di Covid-19 e le incitazioni alla violenza contro di loro. Le persone identificabili online come musulmane constatano che la loro identità musulmana è presa di mira nel mondo virtuale e sono oggetto di insulti e minacce, anche su questioni che non hanno niente a che vedere con la loro fede o la loro comunità, il che dissuade alcuni dal connettersi. L'ECRI ha osservato che le impennate di discorsi di odio online sono molto spesso provocate o "scatenate" da eventi esterni come attentati terroristici o dichiarazioni che suscitano tensioni non facendo la differenza tra la critica ad una religione e l'offesa ai fedeli di tale religione.

23. L'ECRI considera che la lotta contro il discorso d'odio dovrebbe servire a proteggere le persone ed i gruppi di persone più che particolari ideologie o religioni e che bisogna evitare di farne cattivo uso soprattutto per sopprimere la critica di credi religiosi.<sup>34</sup> Occorre a tal riguardo non confondere la retorica antimusulmana, sempre condannabile e la critica dell'islam. È essenziale distinguere questi due discorsi perché la chiusura di qualsiasi spazio di critica dell'islam nuocerebbe al dibattito democratico e alla libertà di espressione.<sup>35</sup>

- *Discriminazione*

24. I rapporti dell'ECRI hanno mostrato che il razzismo antimusulmano può concretizzarsi anche in una discriminazione frequente in vari campi della vita e nei rapporti con le autorità. Per esempio, un'indagine che copre tutta l'Unione europea ha mostrato che

---

<sup>31</sup> Vedi anche RPG N. 15 dell'ECRI relativa alla lotta contro il discorso dell'odio; Motivazioni; § 96.

<sup>32</sup> Rapporto Annuale dell'ECRI (2017): §15.

<sup>33</sup> Per esempio, vedi i risultati dell'indagine condotta nel 2021 dal Rappresentante Speciale della Segretaria generale del Consiglio d'Europa sui reati d'odio antisemiti, antimusulmani e altre forme di intolleranza religiosa.

<sup>34</sup> RPG N. 15 dell'ECRI relativa alla lotta contro il discorso dell'odio; Premessa. Vedi anche la Risoluzione 1510 (2006) dell'APCE sulla libertà di espressione e rispetto per le confessioni religiose; Raccomandazione 1805(2007) dell'APCE sulla blasfemia, gli insulti religiosi e discorsi di odio contro le persone a motivo della loro religione.

<sup>35</sup> ECRI nota che la critica di una religione, compreso l'islam, e dei suoi leader o delle sue pratiche non è un atto di discriminazione nei confronti dei fedeli, ma rientra nella libertà di espressione, che è un diritto umano fondamentale sancito dall'Articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Tuttavia, l'esercizio responsabile del diritto alla libertà di espressione non dovrebbe superare i limiti dell'accettabile critica, come stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. La giurisprudenza della Corte ha inoltre confermato che il diritto alla libertà di espressione non protegge l'incitazione alla violenza e alla discriminazione, gli stereotipi negativi o gli insulti diretti nei confronti di un gruppo, come i musulmani. Vedi *Norwood v. the United Kingdom* (n. 23131/03), decisione del 16 novembre 2004; *Soulas e Others v. France* (n. 15948/03), decisione del 10 luglio 2008; *Féret v. Belgium* (n. 15615/07), sentenza del 16 luglio 2009; *Le Pen v. France* (n. 18788/09), decisione del 7 maggio 2010. L'ECRI nota anche che la Corte ha dichiarato a varie riprese che, nel contesto della religione, gli Stati membri hanno il dovere di sopprimere talune forme di comportamento o di espressione gratuitamente offensive per altri e profane. Vedi, per esempio, *E.S v. Austria* (n. 38450/12, sentenza del 25 ottobre 2018), § 21, 43.

quasi quattro musulmani su dieci (39%) indicano di essere stati esposti a discriminazioni, e uno su cinque che la religione ne era la motivazione principale.<sup>36</sup> Per esempio, le persone il cui nome evoca l'eventualità che siano musulmane incontrano spesso difficoltà di assunzione e si vedono rifiutare lavori perché li si reputa musulmani. La mancanza di un posto di lavoro o i freni all'occupazione possono provocare non solo l'esclusione economica ma anche accrescere la vulnerabilità dei musulmani, in particolare i giovani, isolandoli dal resto della società. Al livello collettivo, negli ultimi decenni, sono state adottate misure legislative in vari contesti nazionali e sub-nazionali che prevedono restrizioni per quanto riguarda gli abiti religiosi, la costruzione di moschee e minareti, la produzione di prodotti halal e l'accesso alla cittadinanza, alcune delle quali sono state talvolta considerate discriminatorie.

25. L'ECRI ha ripetutamente osservato che le donne che indossano simboli religiosi visibili, come il foulard, sono particolarmente esposte alla discriminazione e alle molestie al lavoro per via del loro genere e della loro religione.<sup>37</sup> Le donne musulmane che indossano simboli religiosi femminili visibili sono state peraltro oggetto di vive controversie nelle società europee. La moltiplicazione delle misure legislative che regolamentano l'uso di questi simboli è venuta ad alimentare ulteriormente questo dibattito. Sebbene queste leggi si applichino a tutti i simboli religiosi, sono le musulmane che ne farebbero le spese in misura sproporzionata. Inoltre, il dibattito pubblico riguardo a queste iniziative avrebbe effetti ancora più penalizzanti delle leggi stesse per le musulmane, che vengono descritte come oppresse, sottomesse e dipendenti, il che rafforza gli stereotipi e non rispetta abbastanza la visione che queste donne hanno di sé stesse e della loro libertà.
26. Una difficoltà importante per le donne musulmane è l'impatto della scelta di indossare un abito religioso in quanto la scelta vale spesso restrizioni indebite in vari settori, in particolare l'accesso all'educazione, al lavoro e ai beni e servizi. Questi impedimenti colpiscono profondamente la vita delle musulmane e impediscono loro di realizzare il loro pieno potenziale, il che è una pesante perdita non solo a livello personale ma anche per tutta la società. L'ECRI ritiene che la stigmatizzazione e l'esclusione delle musulmane possano alimentare un senso di isolamento nella comunità in senso lato, scavare divari tra le persone e ostacolare le società inclusive.
27. L'ECRI constata inoltre che il divieto generale di portare il velo integrale (burqa o niqab) ed i casi correlati presentati a giurisdizioni internazionali come la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)<sup>38</sup>, la Corte di Giustizia europea<sup>39</sup> ed il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite<sup>40</sup>, sembrano aver ulteriormente accentuato le controversie. Sebbene la

---

<sup>36</sup> EU, FRA (2017), *op.cit.*

<sup>37</sup> Vedi RPG N.14 dell'ECRI sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nel mondo del lavoro; Motivazioni.

<sup>38</sup> Per la giurisprudenza sul velo integrale che copre il volto – vedi *S.A.S. v. France* (n. 43835/11), sentenza del 1° luglio 2014; *Belcacemi e Oussar v. Belgium* (n. 37798/13), sentenza dell'11 luglio 2017; *Dakir v. Belgium* (n. 4619/12), sentenza dell'11 luglio 2017. La giurisprudenza include anche, tra molti altri, casi di insegnanti di scuole primarie e professori universitari, studenti universitari, alunni delle scuole, lavoratori ospedalieri. Vedi - inter alia - *Dahlab v. Switzerland* (n. 42393/98), Ammissibilità, 15 febbraio 2001; *Leyla Şahin v. Turkey* [GC], (n. 44774/98), sentenza del 10 novembre 2005; *Köse e Others v. Turkey* (n. 26625/02), decisione del 24 gennaio 2006; *Dogru v. France*, (n. 27058/05) e *Kervanci v. France* (n. 31645/04), sentenze del 4 dicembre 2008; *Ebrahimian v. France* (n. 64846/11), sentenza del 26 novembre 2015; *Osmanoğlu e Kocabaş v. Switzerland* (n. 29086/12), sentenza del 10 gennaio 2017.

<sup>39</sup> *Casi C-157/15, Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. G4S Secure Solutions NV e 188/15 Bougnaoui e Association de défense des droits de l'homme (ADDH) v. Micropole Univers*, Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), 14 marzo 2017; *Casi C-804/18 e C-341/19, IX v. WABE eV e MJ v. MH Müller Handels GmbH*, CGUE, 15 luglio 2021.

<sup>40</sup> *Yaker v. France* (n. 2747/2016), 17 luglio 2018; *Hebbadj v. France* (n. 2807/2016), 17 luglio 2018.

giurisprudenza abbia dato pareri divergenti sulle restrizioni relative alle tenute religiose, le giustificazioni avanzate argomentano la protezione della dignità delle donne e la preservazione della parità tra donne e uomini, la sicurezza pubblica, la preservazione dei rapporti sociali e le condizioni del “vivere insieme”.

28. L’ECRI riconosce l’ampio margine discrezionale di cui dispongono gli Stati per quanto riguarda le manifestazioni religiose e la loro limitazione, come confermato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, e ricorda che qualsiasi legislazione che le vieta deve rispettare i principi di legalità, proporzionalità e neutralità, perseguire uno scopo legittimo ed evitare qualsiasi forma di discriminazione. L’ECRI sottolinea a tal proposito l’importanza della parità di trattamento di tutti i gruppi religiosi e considera che una legislazione di questo tipo potrebbe ostacolare l’inclusione della comunità interessata e avere effetti discriminatori indiretti e intersezionali con il considerevole rischio di intralciare l’empowerment e la realizzazione delle donne e ragazze musulmane ed emarginarle.
29. In vari contesti nazionali e nonostante le leggi che tutelano la libertà di associazione, gli attori della società civile musulmana sono stati soggetti a restrizioni governative, compresi ordini di chiusura. Come evocato in precedenza a proposito delle comunità sospette, ciò può avvenire in assenza di prove credibili che giustificano tali misure. Gli effetti di queste chiusure – o minacce di chiusura – rischiano di limitare indebitamente la libertà di associazione delle comunità musulmane e la loro capacità di impegnarsi nella partecipazione civile. Alcuni Stati hanno inoltre ridotto la capacità dei musulmani di praticare la loro fede senza discriminazione, per esempio opponendosi alla costruzione di moschee.<sup>41</sup>
30. In questo contesto, l’ECRI ritiene che gli Stati membri dovrebbero tendere verso gli obiettivi più unificanti di pluralismo, tolleranza e apertura di spirito e sforzarsi di adottare misure che sottolineino la diversità delle società di cui i musulmani fanno parte integrante. Per l’ECRI, quando necessario, alcuni adattamenti ragionevoli dei requisiti<sup>42</sup> religiosi potrebbero anche consentire ai musulmani di esercitare il loro diritto alla libertà di religione senza discriminazione e avere un impatto positivo in termini di integrazione e coesione sociale.
31. Secondo l’ECRI, i pregiudizi contro i musulmani provengono da persone che hanno una scarsa conoscenza della religione e della cultura musulmana o sono informati da stereotipi antimusulmani, o entrambi. Spesso, la conoscenza dell’islam è molto parziale o distorta, e manca una percezione informata sui musulmani. Visto il ruolo importante dell’educazione e della sua funzione socializzante, il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani dovrebbero figurare nei programmi scolastici nell’ambito più generale degli insegnamenti sulla cittadinanza, i diritti umani, la tolleranza e la lotta contro il razzismo. L’ECRI sottolinea che lottare contro la denigrazione e gli stereotipi religiosi negativi delle persone con l’educazione è il modo migliore per combattere gli stereotipi contro i musulmani e affrontarli in modo posato e misurato.<sup>43</sup> Queste azioni

---

<sup>41</sup> Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla libertà di religione o di credo (2021), A/HRC/46/30, §27.

<sup>42</sup> Vedi, a tal riguardo, Consiglio d’Europa, APCE, Risoluzione 1928 (2013) sulla salvaguardia dei diritti umani in relazione con la religione e il credo e proteggere le comunità religiose dalla violenza, § 9.9, e Risoluzione 2036 (2015) combattere l’intolleranza e la discriminazione in Europa in particolare quelle nei confronti dei cristiani, § 2.

<sup>43</sup> OSCE/ODIHR, Consiglio d’Europa e UNESCO, Linee guida per gli educatori sulla lotta contro l’intolleranza e la discriminazione contro i musulmani: affrontare l’islamofobia attraverso l’educazione (2011); pagg. 23-31. Vedi anche RPG N.10 dell’ECRI sulla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale nella e attraverso l’educazione scolastica.

educative inclusive possono inoltre sviluppare nei giovani la resistenza ai messaggi estremisti violenti e alimentare un sentimento positivo di identità e di appartenenza.

32. Stimolare il dialogo interculturale è parimenti importante per avvicinare le comunità ed i singoli individui e garantire loro pari dignità e rispetto reciproco.<sup>44</sup> L'ECRI accorda un'importanza particolare in questo campo alle politiche adottate a livello locale per lottare contro il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani. Questo approccio mira al ravvicinamento positivo tra musulmani e gruppi di confessioni diverse allo scopo di suscitare la fiducia, la coesione e le interazioni interculturali fruttuose che fanno della diversità un vantaggio e non una minaccia.

- *Violenza motivata dall'odio*

33. I rapporti di monitoraggio dell'ECRI hanno dimostrato la prevalenza di violenza motivata dall'odio contro i musulmani. Gli attacchi vanno dalla profanazione di cimiteri musulmani, di locali religiosi e di moschee, al comportamento abusivo, minacce, attacchi fisici, anche in pubblico contro uomini musulmani o creduti tali, all'omicidio e ad attacchi terroristici mortali. I dati provenienti da molti paesi europei suggeriscono che le donne musulmane sono spesso vittime di atti di violenza come farsi strappare il velo o il foulard o ancora farsi sputare addosso. L'ECRI invoca sempre azioni volte ad evitare e punire le aggressioni di tale natura perché questo tipo di umiliazione pubblica lede la dignità umana, provoca paura e isolamento e ostacola l'integrazione e l'inclusione.<sup>45</sup> Come indicato in precedenza, le donne e gli uomini musulmani sono oggetto di discorsi d'odio antimusulmani online o off-line, e bersaglio di insulti e ostilità e sembrerebbe che la probabilità di manifestazioni di ostilità antimusulmane aumenti dopo gli attacchi terroristici perpetrati da coloro che rivendicano di agire in nome dell'islam.
34. In generale, gli atti di violenza nei confronti dei musulmani non vengono spesso registrati e rimangono insufficientemente segnalati. Vittime e testimoni in generale si astengono dal denunciarli per timore di rappresaglie o per mancanza di fiducia nelle autorità. L'ECRI constata che se le autorità non reagiscono come si deve ai reati d'odio nei confronti dei musulmani, questi atti possono ripetersi e l'assenza di procedimenti può essere vista come un segno di impunità. In questo contesto, l'ECRI ha ripetutamente insistito sulla necessità di adottare misure per garantire l'effettivo funzionamento del sistema giudiziario contro i reati d'odio nei confronti dei musulmani.<sup>46</sup> Queste misure consistono tra gli altri, nel sorvegliare e registrare correttamente gli incidenti, raccogliere dati uniformi e affidabili, rafforzare le capacità delle forze dell'ordine e dei servizi giudiziari perché identifichino ed indaghino sugli atti motivati dai pregiudizi, sviluppare dispositivi di assistenza alle vittime e attuare misure di fiducia per migliorare i rapporti tra le forze dell'ordine e le comunità musulmane.

---

<sup>44</sup> Vedi Consiglio d'Europa, Libro bianco sul dialogo interculturale (2008).

<sup>45</sup> Rapporto Annuale dell'ECRI (2018), §15.

<sup>46</sup> OSCE-ODIHR, Capire i reati d'odio contro i musulmani e rispondere ai bisogni delle comunità musulmane in materia di sicurezza (2020).

#### **D. Impatto sui musulmani**

35. Il razzismo antimusulmano ha un profondo impatto sui singoli individui musulmani, le comunità e la società in generale. A livello individuale, tra gli effetti emotivi e psicologici disumanizzanti del razzismo antimusulmano vi sono senso di paura e di vulnerabilità, diniego, collera, umiliazione e perdita di stima in sé. Molti musulmani sentono la pressione di dover nascondere o sminuire la loro identità religiosa per rendersi meno identificabili come musulmani o sembrare più “moderati” per ovviare al sospetto dello Stato e del pubblico, evitare gli attacchi ed esercitare la loro libertà di autodeterminazione e i loro diritti umani. I musulmani limitano talvolta anche i loro spostamenti e/o evitano volontariamente certe situazioni in cui potrebbero essere bersaglio di odio o di pregiudizi antimusulmani. Il timore di essere presi di mira e costantemente in pericolo può avere più forti conseguenze psicologiche degli atti di razzismo anti-musulmani vissuti direttamente. Sembra anche che i bambini che sono stati testimoni di atti di razzismo e che si autocensurano per non rivelare la loro identità rischiano maggiormente degli altri di soffrire di disturbi socio-affettivi in età adulta.
36. Il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani portano ad implicite esclusioni dei Musulmani e hanno implicazioni reali nella loro vita quotidiana come scarsa qualità degli alloggi, livelli di reddito inferiori, tassi e periodi di disoccupazione più alti, posti di lavoro meno interessanti per coloro che ne hanno, condizioni di salute scarse, livello di istruzione inferiore anche quando potrebbe essere evitabile. È da notare che queste forme di esclusione hanno effetti a lungo termine, che esulano dall’individuo e dal suo ambiente sociale e deteriorano le possibilità di successo nella comunità da una generazione all’altra.
37. In termini di partecipazione socio-politica, la “messa in sicurezza” delle comunità musulmane ha un impatto negativo sulla loro libertà di espressione, la libertà di associazione e la loro partecipazione alla vita politica. Tali prassi hanno un effetto particolarmente negativo sulla partecipazione socio-politica dei giovani musulmani e degli attori musulmani della società civile. Inoltre, coloro che sono stati identificati ingiustificabilmente quali “sospetti” devono vivere con il trauma correlato di essere trattati come tali, anche gli scolari musulmani. Nelle comunità musulmane, le politiche o prassi ostensibilmente sviluppate a fini anti-terroristici possono creare un’atmosfera antagonista e diminuire quindi la fiducia che conduce alla non-segnalazione dei reati d’odio, all’alienazione e alla creazione o esacerbazione di divisioni nella società. Secondo l’ECRI, è imperativo fare in modo che le comunità musulmane sentano di appartenere alle loro società rispettive per rafforzare la coesione sociale e prevenire l’emarginazione, l’esclusione, o addirittura la radicalizzazione di alcuni membri di tali comunità.

### **III. Raccomandazioni**

L'ECRI nota che i livelli e le forme di razzismo e discriminazione anti-musulmani variano considerevolmente tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Le seguenti raccomandazioni, che attingono alle constatazioni pertinenti espresse nell'ambito delle attività di monitoraggio per paese dell'ECRI, non devono essere considerate come un approccio "uniforme". Sono intese come una lista di azioni che i governi sono invitati a considerare e, se necessario, adattare nell'ambito di una cooperazione con le comunità interessate secondo le circostanze prevalenti nel loro paese.

L'ECRI raccomanda ai governi degli Stati membri:

#### **A. Politiche e coordinamento istituzionale**

1. di dare grande priorità alla lotta contro il razzismo nei confronti dei musulmani, adottando tutte le misure necessarie per combattere tutte le sue manifestazioni pubbliche, a prescindere dalla loro origine;
2. di garantire che le azioni di lotta contro il razzismo nei confronti dei musulmani abbiano sempre il loro posto tra le azioni di lotta contro il razzismo, sotto forma di piano d'azione separato o integrato in un piano generale di lotta contro il razzismo;
3. di garantire che la lotta contro il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani sia condotta a tutti i livelli amministrativi (nazionale, regionale e locale) e di facilitare la partecipazione di un'ampia gamma di attori provenienti da vari settori della società (in particolare, politico, giuridico, economico, sociale, religioso, educativo e culturale) a tali sforzi;
4. di adottare una legislazione volta a combattere il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani che tenga conto delle raccomandazioni dell'ECRI formulate nella sua Raccomandazione di politica generale n.7 sulla legislazione nazionale per lottare contro il razzismo e la discriminazione razziale;
5. di verificare che la legislazione e le politiche adottate nell'ambito della lotta contro il terrorismo o l'estremismo non creino discriminazione diretta o indiretta contro i musulmani e di abrogare qualsiasi disposizione giuridica o legislativa considerata discriminatoria;
6. di valutare regolarmente, anche da un punto di vista dei diritti fondamentali e di genere, l'impatto delle leggi e politiche contro il terrorismo e l'estremismo sulle comunità musulmane e di garantire che i gruppi particolarmente colpiti dall'attuazione di tali leggi e politiche siano attentamente consultati e associati al dibattito relativo alla loro applicazione;
7. di garantire l'inclusione del principio di intersezionalità in tutte le politiche di parità, comprese quelle volte a lottare contro il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani;
8. di sensibilizzare gli organismi pubblici sulla necessità di prestare attenzione e affrontare qualsiasi forma strutturale di discriminazione contro i musulmani e le loro comunità, in particolare nei campi dell'educazione, dell'occupazione, dell'alloggio, dell'accesso ai beni e servizi, dell'accesso ai luoghi pubblici e della libertà di circolazione;
9. Se necessario, di nominare coordinatori nazionali e coordinatori a livello decentralizzato, per supervisionare e coordinare gli sforzi di lotta contro il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani e che facciano anche da ponte tra i servizi governativi, i servizi preposti all'applicazione della legge e gli altri organismi pubblici pertinenti (per esempio, nel campo dell'educazione e della cultura) e le comunità e istituzioni

musulmane, e che si coordinino anche con altri coordinatori nazionali in modo che gli Stati membri conducano politiche coordinate e coerenti;

10. Se necessario, di creare un gruppo o un comitato di esperti indipendenti con il compito di monitorare a livello nazionale, il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani e di formulare le eventuali raccomandazioni necessarie per azioni preventive e contromisure;

11. di raccogliere e pubblicare dati completi in materia di parità, ripartiti a seconda del genere, per consentire di identificare qualsiasi problema sistemico e aree prioritarie per istituire politiche di lotta contro il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani;

12. di associare pienamente gli organismi nazionali di promozione della parità alla lotta contro azioni antimusulmani, al loro monitoraggio, alla raccolta dei dati, alla raccolta delle denunce e petizioni, e alle consultazioni delle autorità legislative sulla legislazione da adottare in materia come stabilito nella Raccomandazione N.2 di politica generale dell'ECRI sugli organismi di promozione della parità per combattere il razzismo e l'intolleranza a livello nazionale;

13. agli Stati membri che non l'abbiano già fatto, di firmare e ratificare il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cybercriminalità del 2003 relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofoba commessi tramite i sistemi informatici;

14. di sostenere il coordinamento e lo scambio delle migliori prassi nel campo della prevenzione e della lotta contro il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani tra le varie organizzazioni a livello internazionale, come il Consiglio d'Europa, l'OSCE, l'Unione europea e le Nazioni Unite;

## **B. Prevenzione**

15. di monitorare le misure di politica pubblica al fine di sviluppare attività che favoriscano rappresentazioni inclusive e complete dei musulmani nella società e di incoraggiare i responsabili politici a garantire la parità, valorizzare la diversità, sostenere le interazioni positive e la cittadinanza attiva e la partecipazione all'elaborazione delle loro politiche;

16. di incoraggiare gli attori politici, gli opinion leader e altre personalità pubbliche a prendere pubblicamente e fermamente posizione contro il razzismo anti-musulmano, condannando<sup>47</sup> le sue varie manifestazioni anche in tutte le sue forme contemporanee, e dichiarando chiaramente che il razzismo antimusulmano non sarà mai tollerato;

17. di adottare le misure necessarie per eliminare qualsiasi discriminazione nei confronti dei musulmani nell'accesso all'educazione;

18. di prendere misure anche di natura legislativa, se necessario, per combattere la discriminazione nei confronti dei Musulmani nell'accesso all'occupazione e sul luogo di lavoro;

19. di incoraggiare i datori di lavoro dei settori pubblico e privato a preparare e adottare "codici di condotta" per combattere la discriminazione nei confronti dei musulmani nell'accesso all'occupazione e sul luogo di lavoro e, se necessario, a rendere progressivamente i luoghi di lavoro rappresentativi della diversità della società;

---

<sup>47</sup> Vedi anche RPG N.15 dell'ECRI sulla lotta contro il discorso dell'odio, soprattutto la raccomandazione 4.g.

20. di verificare se i musulmani soffrono di discriminazione ed esclusione sociale in base alla loro religione e, in consultazione con le comunità locali, sviluppare politiche per affrontare tali fenomeni;
21. di garantire che le persone di confessione musulmana siano in grado di esercitare senza discriminazione il loro diritto alla libertà di religione, in particolare facendo in modo che i poteri pubblici prevedano nelle loro pratiche correnti, se necessario, che le esigenze religiose di tale gruppo siano ragionevolmente soddisfatte, per proteggerle da qualsiasi discriminazione indiretta;
22. di accordare un'attenzione particolare alla situazione delle donne musulmane che potrebbero soffrire di discriminazione intersezionale per via del loro genere, della loro religione e della loro origine nazionale o etnica, e adottare misure specifiche ed efficaci per garantirne l'inclusione;
23. di incoraggiare e sostenere i progetti di ricerca e osservatori indipendenti del razzismo e della discriminazione nei confronti dei musulmani;<sup>48</sup>
24. di garantire che gli organi di giustizia penale raccolgano dati sugli atti antimusulmani e le infrazioni penali nei confronti dei musulmani con la ripartizione riconosciuta come buona pratica dagli organismi europei e altre organizzazioni internazionali, in modo da fornire dati coerenti, continui e adatti alle politiche di riduzione della criminalità;<sup>49</sup>
25. di verificare se i regolamenti in vigore o adottati dai servizi responsabili dell'applicazione delle leggi hanno un impatto penalizzante sui musulmani e di eliminare tutte le pratiche sviluppate dagli organi di contrasto che equivalgano alla profilazione razziale anche attraverso l'uso delle nuove tecnologie e di quelle in sviluppo;<sup>50</sup>
26. di regolamentare le società di internet, compresi i network di social media, operatori telecom e provider di servizi per stabilire sistemi efficaci di monitoraggio e soppressione dei discorsi d'odio online<sup>51</sup> in linea con le norme internazionali relative ai diritti umani<sup>52</sup> e collaborare con i social network sullo sviluppo di iniziative, in particolare nel campo dell'educazione, che potrebbero aiutare a diffondere narrative equilibrate sui musulmani e sull'islam sui social media;
27. di assicurare, a livello locale, regionale e nazionale, la formazione continua del personale delle forze dell'ordine, dei procuratori, dei giudici e altri attori della giustizia sulla lotta contro il razzismo antimusulmano e sulla sua prevenzione, anche il riconoscimento e la

---

<sup>48</sup> Vedi anche la Raccomandazione 33 qui sotto.

<sup>49</sup> Vedi, per esempio, il Toolkit di informazione contro i reati d'odio dell'OSCE/ODIHR.

<sup>50</sup> RPG N.11 dell'ECRI sulla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale nelle attività di polizia, Capitolo I; UN, Raccomandazione Generale CERD N. 36 prevenire e combattere la profilazione razziale messa in atto dalle forze dell'ordine, CERD/C/GC/36 (2020), pagg. 12, 31-36. Vedi anche la Raccomandazione dell'UNESCO sull'Etica dell'intelligenza artificiale (2021).

<sup>51</sup> Vedi, per esempio, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) nel caso *Sanchez v. France*, in cui la Corte ha sostenuto che il politico sanzionato nell'ambito di una procedura penale per non aver prontamente cancellato contenuti odiosi dal suo account pubblico sui social media non è protetto dall'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU 2021, n. 45581/15; 2 settembre 2021).

<sup>52</sup> Vedi, Consiglio d'Europa, Raccomandazione CM/Rec (2018)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui ruoli e le responsabilità degli intermediari di internet

registrazione dei reati d'odio nei confronti dei musulmani, in una forma riconosciuta come migliore pratica dagli organismi europei e altre organizzazioni internazionali;<sup>53</sup>

28. di promuovere l'insegnamento della diversità dei modi di vita musulmani e della storia musulmana e del contributo positivo delle persone, comunità e cultura musulmane alle società europee e di integrare una presentazione equilibrata e obiettiva della storia dell'islam in Europa nei programmi e manuali scolastici e negli strumenti digitali in cui siano assenti interpretazioni distorte delle storie religiose e culturali e delle percezioni di ostilità nei confronti di gruppi religiosi, etnici e culturali particolari;<sup>54</sup>

29. di assicurarsi che l'insegnamento delle religioni nelle scuole rispetti il pluralismo culturale e di formare gli insegnanti di conseguenza;

30. di assicurarsi che i direttori delle scuole, gli insegnanti e altro personale siano adeguatamente preparati per affrontare efficacemente le molestie e gli attacchi nei confronti dei musulmani che avvengono a scuola e in altri istituti educativi, compresi gli istituti di insegnamento superiore, con formazioni e materiali mirati;

31. di programmare politiche educative e attività pedagogiche pertinenti ed efficaci per promuovere una migliore comprensione del razzismo e della discriminazione nei confronti dei musulmani e contestare le generalizzazioni antimusulmani (i) educando gli allievi sul razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani, (ii) prevenendo il razzismo antimusulmano con l'educazione e (iii) rispondendo agli incidenti anti-musulmani;<sup>55</sup>

32. di garantire che l'educazione sul razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani sia resa disponibile in tutte le discipline pertinenti ad alunni e studenti in funzione dell'età, nell'insegnamento formale e informale, anche nella formazione degli adulti e degli insegnanti;

33. di sostenere la ricerca scientifica dedicata all'aiuto alle persone e ai gruppi particolarmente a rischio di diventare vittime di odio antimusulmano, di far uso di narrative basate sulle esperienze contemporanee pubbliche di razzismo antimusulmano e di preparare contro-discorsi;

34. di incoraggiare il dibattito tra i professionisti<sup>56</sup> dei media sul loro ruolo nella prevenzione e la lotta contro il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani e sulla loro particolare responsabilità per l'immagine che proiettano dell'islam e delle comunità musulmane e il dovere che hanno di render conto di tutti gli eventi mondiali, in particolare tutte le forme di terrorismo, in modo imparziale per non alimentare gli stereotipi ed i pregiudizi antimusulmani e, più in generale, dare invece una visione della ricca diversità delle vite dei musulmani e in particolare di quelle delle donne musulmane;

35. di sostenere le attività delle organizzazioni non governative che svolgono un ruolo considerevole nella lotta contro il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani e promuovono l'apprezzamento della diversità, e di garantire uno spazio aperto e democratico in cui tali organizzazioni possano affrontare i vari aspetti del razzismo e della discriminazione

---

<sup>53</sup> Vedi anche i programmi dell'OSCE/ODIHR intitolati Formazione contro i crimini d'odio per le forze di polizia (TAHCLE) e Formazione pubblici ministeri e reati d'odio (PAHCT).

<sup>54</sup> Consiglio d'Europa, APCE, Raccomandazione 1162 (1991) sul contributo della civiltà islamica alla cultura europea.

<sup>55</sup> Vedi anche OSCE/ODIHR, Consiglio d'Europa e UNESCO Linee guida per educatori sulla lotta contro l'intolleranza e la discriminazione contro i musulmani: affrontare l'islamofobia attraverso l'educazione (2011), pagg. 31-43.

<sup>56</sup> Ethical Journalism Network (2019), Musulmani sui media: verso una maggiore tolleranza e diversità.

nei confronti dei musulmani insieme agli organi dello Stato, gli enti regionali e locali e altri attori pertinenti del settore privato;

36. di sostenere le azioni antirazziste comuni tra varie comunità etniche e religiose e di promuovere il dialogo e la tolleranza interculturali e interconfessionali con sforzi sostenuti che riguardano un ampio pubblico e associano una vasta gamma di attori di tutti i livelli della società, in particolare con apporti finanziari e la creazione di forum istituzioni su tali questioni;

37. di incoraggiare i leader religiosi di tutti i livelli e gli universitari ad assumersi la responsabilità dei loro insegnamenti a livello di base ed evitare di fomentare il razzismo nei confronti dei musulmani;

38. di adottare le misure necessarie per migliorare la partecipazione politica delle comunità musulmane in particolare a livello regionale e locale ma anche a livello nazionale e europeo;

39. di cercare di creare e sviluppare meccanismi e canali di contatti diretti con i musulmani, per esempio sotto forma di audizioni pubbliche locali e regionali, per rafforzare la fiducia di questi gruppi nei poteri pubblici;

### **C. Protezione**

40. di garantire la protezione dei musulmani, delle comunità musulmane e delle loro istituzioni incoraggiando la cooperazione tra di loro e gli enti locali e nazionali preposti all'applicazione della legge, pur riconoscendo la responsabilità primaria degli Stati membri, basata sulle migliori pratiche e le linee direttive stabilite, valutando le misure adottate e scambiando le buone pratiche con altri governi;<sup>57</sup>

41. di migliorare la cooperazione ed il dialogo con le comunità musulmane per determinare e attuare le misure di sicurezza necessarie e rispondere alle loro altre preoccupazioni ed esigenze anche, se necessario, tramite un sostegno finanziario. In questo contesto, se necessario, di prendere tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza delle persone musulmane, in particolare le donne musulmane e quella degli edifici religiosi, educativi e culturali musulmani, come le moschee, e della vita delle comunità musulmane nel dialogo con le associazioni musulmane e altre associate alla lotta contro il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani;

42. di eliminare gli ostacoli giuridici o amministrativi discriminatori alla costruzione di idonei luoghi di culto per la pratica dell'islam e i suoi riti funerari;

43. di garantire che gli abiti religiosi musulmani non servano da pretesto per un trattamento differenziato ingiustificato, in particolare per le donne musulmane, trovando il giusto equilibrio tra la libertà individuale di manifestazione di una religione e di un credo e l'interesse pubblico legittimo necessario in una società democratica come previsto nel paragrafo 2 dell'Articolo 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

44. di proteggere efficacemente e nel rispetto del principio di parità l'espressione dei credi religiosi, anche la critica dell'islam, a meno che tale espressione inciti alla violenza, all'odio o a stereotipi negativi nei confronti dei musulmani;

---

<sup>57</sup> Vedi per esempio OSCE/ODIHR (2020), Comprendere i crimini d'odio contro i musulmani – Rispondere alle esigenze di sicurezza delle comunità musulmane. Guida pratica.

45. di sostenere le vittime di atti razzisti antimusulmani e altri, come prevedono gli strumenti giuridici esistenti<sup>58</sup>, i testi di orientamento<sup>59</sup> e le buone prassi, per esempio adottando un approccio centrato sulla vittima, garantendo che le vittime di odio antimusulmani siano trattate con riguardo e ricevano un sostegno sufficiente (anche psicosociale) prima, durante e dopo i procedimenti penali e creando reti che riuniscano tutti coloro che lavorano per prevenire e combattere la discriminazione nei confronti dei membri delle comunità musulmane;<sup>60</sup>

46. di assicurarsi che le vittime di discriminazione antimusulmana siano informate della possibilità di deferire i casi ad un organismo nazionale di promozione della parità;

47. di assicurarsi che le vittime di atti antimusulmani conoscano i diritti al risarcimento tramite le procedure amministrative, civili e penali e che la paura, la conoscenza insufficiente dei loro diritti, l'esistenza di ostacoli fisici o emotivi o ancora la mancanza di mezzi non impedisca loro di esercitarli;

48. di evitare di praticare audizioni eccessive delle vittime e di ricorrere alla tecnologia e ad altri strumenti per proteggerle da una nuova vittimizzazione;<sup>61</sup>

#### **D. Procedimenti / applicazione della legge**

49. di garantire che la legislazione consenta, ai servizi preposti all'applicazione della legge e ai procedimenti, di lottare efficacemente contro il razzismo antimusulmano tenendo conto delle raccomandazioni formulate dall'ECRI nella sua Raccomandazione di politica generale n.7 sulla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale;

50. di garantire che la legge preveda che per tutti i reati penali, la motivazione razzista, tra cui la motivazione antimusulmana, costituisca un'aggravante;

51. di garantire che il diritto penale copra anche i pregiudizi antimusulmani e penalizzi gli atti antimusulmani seguenti quando commessi intenzionalmente:

- a. Incitazione pubblica alla discriminazione, alla violenza o all'odio nei confronti delle persone o gruppi di persone perché musulmane o percepite tali ;
- b. uso della violenza contro un'altra persona o danni causati ai suoi beni perché musulmana o percepita come tale;
- c. la creazione o la direzione di un gruppo che si è dato l'obiettivo di diffondere o attizzare la discriminazione, la violenza o l'odio o usando violenza contro un'altra persona o danneggiare i suoi beni perché musulmana o percepita come tale;
- d. l'appartenenza ad un gruppo o ad un'organizzazione che si è fissata obiettivi enumerati al punto c) di cui sopra;
- e. la partecipazione ad un'aggressione di gruppo contro una parte della popolazione, singoli cittadini o i loro beni per motivi legati al loro essere musulmani o percepiti come tali;
- f. gli insulti pubblici e la diffamazione di una persona o di un gruppo di persone perché musulmani o percepiti come tali;
- g. minacce contro una persona o un gruppo di persone perché musulmane o percepite come tali;

---

<sup>58</sup> Vedi per esempio la Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti (STCE N. 116).

<sup>59</sup> Vedi per esempio le Linee guida riviste del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulla protezione delle vittime di atti terroristici (2017).

<sup>60</sup> Vedi UE-FRA Compendio delle pratiche per i reati d'odio.

<sup>61</sup> Hate Crime Victims in the Criminal Justice System. A Practical Guide, OSCE/ODIHR, 2020.

- h. l'espressione pubblica, a scopo razzista, di un'ideologia che svalorza o denigra, o che incita all'odio, un gruppo di persone perché sono musulmane o percepite come tali;
- i. la negazione, la distorsione, la minimizzazione, la giustificazione o l'apologia pubbliche a scopo razzista, di reati di genocidio, di crimini contro l'umanità o di crimini di guerra commessi contro persone perché musulmane o percepite come tali;
- j. la diffusione pubblica o la distribuzione, la produzione o lo stoccaggio a fini di diffusione o di distribuzione pubbliche, a scopo razzista, di scritti, immagini o altri supporti contenenti le manifestazioni citate ai punti a),f), g), h), e i) di cui sopra;
- k. la profanazione, distruzione o degradazione a fini razzisti di moschee, luoghi di preghiera o altre istituzioni della comunità musulmana, come scuole, centri culturali o cimiteri, o dei loro simboli;
- l. impedire con la forza o le minacce ai musulmani di praticare liberamente la loro religione o realizzare i loro riti e servizi religiosi, che non violano la legge del paese, l'ordine pubblico e la moralità;

52. di assicurarsi che i reati antimusulmani commessi online siano puniti come quelli offline e siano adeguatamente oggetto di procedimenti penali e di altre misure efficaci e che i discorsi d'odio illeciti nei confronti dei musulmani siano prontamente e sistematicamente soppressi dai provider di servizi internet, secondo il quadro giuridico e non giuridico applicabile;

53. di assicurarsi che la legge imponga l'eliminazione del finanziamento pubblico alle organizzazioni che promuovono il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani, compresi i partiti politici;

54. di assicurarsi che la legge fornisca la possibilità di sciogliere le organizzazioni che promuovono il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani;

55. di adottare le misure idonee a garantire che la legislazione volta a prevenire e sanzionare il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani sia efficacemente applicata;

56. di attuare le raccomandazioni formulate nella sezione III.B (Prevenzione) sulla raccolta dei dati (§ 24) e la formazione degli agenti delle forze dell'ordine, dei procuratori e della giustizia (§ 27);

57. di attuare le raccomandazioni formulate nella sezione III.C (Protezione) sui diritti delle vittime (§ 47) e la prevenzione di una nuova vittimizzazione (§ 48);

58. di promuovere la partecipazione effettiva delle vittime di atti antimusulmani alle procedure civili, amministrative o penali ai sensi delle procedure pertinenti;

59. di assicurarsi che i servizi di polizia e giudiziari designino persone di contatto per i gruppi vulnerabili oggetto di discorsi e reati d'odio, anche contro i musulmani. Queste persone di contatto dovrebbero ricevere formazioni continue sulle indagini in materia, e instaurare e intrattenere un dialogo regolare con questi gruppi in modo che i discorsi e i reati d'odio siano debitamente segnalati e siano oggetto di indagini e procedimenti adeguati;

60. di assicurarsi che i servizi di polizia e giudiziari indaghino in modo approfondito su tutti i casi di presunti discorsi e reati d'odio antimusulmani e garantiscano che i rapporti e le indagini di polizia e tutte le procedure giudiziarie ulteriori prevedano sistematicamente la possibilità di una motivazione discriminatoria.

## ALLEGATI

### Link verso i documenti che rinviano alle parti I-III

Consiglio d'Europa, [Additional Protocol to the Convention on Cybercrime concerning the criminalisation of acts of a racist or xenophobic nature committed through computer systems \(STCE N. 189\)](#)

[Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec \(2019\) 1 to member States on preventing and combating sexism](#)

Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec (2018) 2 to member States on the roles and responsibilities of internet intermediaries

[Council of Europe, Committee of Ministers, Revised Guidelines on the Protection of Victims of Terrorist Acts \(2017\)](#)

[Council of Europe, Committee of Ministers, White Paper on Intercultural Dialogue \(2008\)](#)

Consiglio d'Europa, [Convenzione europea dei diritti dell'uomo \(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms\)](#) (STCE N. 005)

Consiglio d'Europa, Convenzione europea dei diritti dell'uomo ([European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms](#)), [Protocollo N. 12](#) (STCE N. 177)

Consiglio d'Europa, [European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes](#) (STCE N. 116)

Consiglio d'Europa, [ECRI, General Policy Recommendation No. 1 on combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance](#)

Consiglio d'Europa, [ECRI, General Policy Recommendation No. 2 \(revised\) on equality bodies to combat racism and intolerance at national level](#)

Consiglio d'Europa Council of Europe, [ECRI, General Policy Recommendation N°7 \(revised\) on national legislation to combat racism and racial discrimination](#)

Consiglio d'Europa, [ECRI, General Policy Recommendation N°8 on combating racism while fighting terrorism](#)

Consiglio d'Europa, [ECRI, revised General Policy Recommendation N°9 on preventing and combating Antisemitism](#)

Consiglio d'Europa, [ECRI, General Policy Recommendation N°10 on combating racism and racial discrimination in and through school education](#)

Consiglio d'Europa, [ECRI, General Policy Recommendation N°11 on combating racism and racial discrimination in policing](#)

Consiglio d'Europa, [ECRI, General Policy Recommendation N°14 on combating racism and racial discrimination in employment](#)

Consiglio d'Europa, [ECRI, General Policy Recommendation N°15 on combating hate speech](#)

Consiglio d'Europa, [ECRI, Annual Reports](#)

Consiglio d'Europa, [ECRI, Opinion on the concept of "racialisation" \(2021\)](#)

Consiglio d'Europa, [ECRI, Roadmap to Effective Equality](#)

[Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1805 \(2007\) on blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion](#)

[Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1162 \(1991\) on the contribution of the Islamic civilisation to European culture](#)

[Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2090 \(2016\), Combating international terrorism while protecting Council of Europe standards and values](#)

[Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 2036 \(2015\) on tackling intolerance and discrimination in Europe with a special focus on Christians](#)

[Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1928 \(2013\) on safeguarding human rights in relation to religion and belief and protecting religious communities from violence](#)

[Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1887 \(2012\), Multiple discrimination against Muslim women in Europe for equal opportunities](#)

[Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1743 \(2010\), Islam, Islamism and Islamophobia in Europe](#)

[Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1605 \(2008\) on European Muslim communities confronted with extremism](#)

[Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1510 \(2006\) on freedom of expression and respect for religious beliefs](#)

[Council of Europe, Special Representative of the Secretary General of the Council of Europe on Antisemitic, anti-Muslim and other forms of religious intolerance and hate crimes, Online Survey \(2021\)](#)

[Ethical Journalism Network \(2019\), Muslims in the Media: Towards More Tolerance and Diversity](#)

[European Union, Commission, Action Plan against Racism 2020-2025](#)

[European Union, Council, Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law](#)

[European Union - Fundamental Rights Agency / Council of Europe - European Court of Human Rights, Handbook on European non-discrimination law \(2018\)](#)

[European Union, Fundamental Rights Agency \(2021\), Directive \(EU\) 2017/541 on combating terrorism: Impact on fundamental rights and freedoms](#)

[European Union, Fundamental Rights Agency, Second European Union Minorities and Discrimination Survey Muslims – Selected findings \(2017\)](#)

[European Union, Fundamental Rights Agency, Compendium of practices for hate crime](#)

[Organisation for Security and Cooperation in Europe / Office for Democratic Institutions and Human Rights \(OSCE/ODIHR\), Understanding Anti-Muslim Hate Crimes - Addressing the Security Needs of Muslim Communities: A Practical Guide \(2020\)](#)

[OSCE/ODIHR, Hate Crime Victims in the Criminal Justice System. A Practical Guide \(2020\)](#)

[OSCE/ODIHR, Council of Europe and United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation \(UNESCO\), Guidelines for Educators on Countering Intolerance and Discrimination against Muslims: Addressing Islamophobia through Education \(2011\)](#)

[OSCE/ODIHR, Information Against Hate Crimes Toolkit](#)

[OSCE/ODIHR, Training Against Hate Crimes for Law Enforcement \(TAHCLE\) programme](#)

[OSCE/ODIHR, Prosecutors and Hate Crimes Training \(PAHCT\) programme](#)

[United Nations, Committee on the Elimination of Racial Discrimination \(CERD\), General Recommendation No. 36 on Preventing and Combating Racial Profiling by Law Enforcement Officials \(2020\), CERD/C/GC/36](#)

Nazioni Unite, [International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination](#)

[United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights and the United Nations Development Fund for Women \(UNIFEM\), UN Division for the Advancement of Women, Report of the Expert Group Meeting on gender and racial discrimination \(2000\)](#)

[United Nations, Secretary General, Strategy and Plan of Action on Hate Speech](#)

[United Nations, Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Report on countering Islamophobia/anti-Muslim hatred to eliminate discrimination and intolerance based on religion or belief \(2021\), A/HRC/46/30.](#)

[United Nations, Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Report on the human rights impact of policies and practices aimed at preventing and countering violent extremism \(2020\), A/HRC/43/46](#)

[United Nations, Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, 2017 Report, A/72/287](#)

Nazioni Unite, [UNESCO, Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence \(2021\)](#)

Nazioni Unite, [UNESCO, Declaration on the Principles of Tolerance \(1995\)](#)

Nazioni Unite, [Universal Declaration of Human Rights](#)

## **Giurisprudenza citata nelle parti II e III**

### ***Corte Europea dei Diritti dell'Uomo***

Dahlab v. Switzerland (n. 42393/98), decisione del 15 febbraio 2001.  
Norwood v. the United Kingdom (n. 23131/03), decisione del 16 novembre 2004.  
Leyla Şahin v. Turkey [GC], (n. 44774/98), sentenza del 10 novembre 2005.  
Köse and Others v. Turkey (dec.) (n. 26625/02), sentenza del 24 gennaio 2006.  
Soulas and Others v. France (n. 15948/03), decisione del 10 luglio 2008.  
Dogru v. France, (n. 27058/05) e Kervanci v. France (n. 31645/04), sentenze del 4 dicembre 2008.  
Féret v. Belgium (n. 15615/07), sentenza del 16 luglio 2009.  
Le Pen v. France (n. 18788/09), decisione del 7 maggio 2010.  
S.A.S. v. France (n. 43835/11), sentenza del 1° luglio 2014.  
Ebrahimian v. France (n. 64846/11), sentenza del 26 novembre 2015.  
Osmanoğlu e Kocabaş v. Switzerland (n. 29086/12), sentenza del 10 gennaio 2017.  
Belcacemi e Oussar v. Belgium (n. 37798/13), sentenza dell'11 luglio 2017.  
Dakir v. Belgium (n. 4619/12), sentenza dell'11 luglio 2017.  
E.S v. Austria (n. 38450/12), sentenza del 25 ottobre 2018.  
Sanchez v. France (n. 45581/15), sentenza del 2 settembre 2021.

### ***Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE)***

Casi C-157/15, Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. G4S Secure Solutions NV e 188/15 Bougnaoui e Association de défense des droits de l'homme (ADDH) v. Micropole Univers, CGUE, 14 marzo 2017.

Casi C-804/18 e C-341/19, IX v. WABE eV e MJ v. MH Müller Handels GmbH, CGUE, 15 luglio 2021.

### ***Comitato per i Diritti umani delle Nazioni Unite***

Yaker v. France (n. 2747/2016), 17 luglio 2018.

Hebbadj v. France (n. 2807/2016), 17 luglio 2018.