



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

Migrazioni e fattore religioso, tra tendenze securitarie e sfide del multiculturalismo. La cornice costituzionale

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

Giupponi, T.F. (2023). Migrazioni e fattore religioso, tra tendenze securitarie e sfide del multiculturalismo. La cornice costituzionale. QUADERNI DI DIRITTO E POLITICA ECCLESIASTICA, 2, 619-640 [10.1440/108518].

Availability:

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/948540> since: 2023-11-11

Published:

DOI: <http://doi.org/10.1440/108518>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

Migrazioni e fattore religioso, tra tendenze securitarie e sfide del multiculturalismo

La cornice costituzionale

Tommaso F. Giupponi

The article addresses the complex problem of the relationship between migration and the religious factor in modern multicultural democracies, with particular reference to the Italian constitutional order. Since the terrorist attacks of 2001, in fact, immigration policies have been increasingly constructed in the name of security protection, and less attention has been paid to the integration of migrants. This has also had consequences in terms of protecting the religious freedom of minorities, as evidenced by the most recent trends on the legislative, administrative and jurisprudential levels. Particular attention is given to the jurisprudence of the Constitutional Court, which has repeatedly indicated the need for the relationship between religious freedom and security to be based on a strict test of proportionality of legislative choices, in deference to the supreme value represented by human dignity.

Keywords: Migration, Multilevel governance, Religion, Security, Multiculturalism.

1. *Migrazioni e politiche migratorie, tra Stato e autonomie territoriali*

Come noto, negli ultimi decenni l'Italia ha visto un aumento esponenziale dei flussi migratori diretti verso il suo territorio. Tale fenomeno ha causato una serie di rilevanti mutamenti sul piano sociale, economico, culturale e anche religioso; l'ordinamento giuridico, di conseguenza, ha dovuto affrontare il cambiamento in atto. Si è dato avvio, così, ad una legislazione complessa, stratificata e a volte contraddittoria in materia

di immigrazione (Cortese e Pelacani 2017), innestata in un contesto normativo storicamente ispirato alla tutela dei flussi migratori in uscita, tradizionalmente caratterizzanti l'esperienza italiana.

A seconda del momento storico e del contesto politico, naturalmente, sono state poi offerte diverse visioni in materia di immigrazione, attraverso una legislazione che ha vissuto un andamento altalenante tra assetti di maggiore apertura e momenti di più evidente chiusura. Sullo sfondo, come noto, ha giocato un ruolo significativo in questo percorso l'esplosione del terrorismo internazionale di matrice islamica, soprattutto dopo gli attentati del 2001. A partire da quel momento, infatti, le politiche migratorie sono state sempre più caratterizzate da un approccio di tipo securitario, con particolare riferimento alle minoranze di religione musulmana.

In questo contesto, la risposta dell'ordinamento giuridico ha visto un ruolo centrale nella regolazione e gestione dei flussi migratori non solo dello Stato, ma anche delle autonomie territoriali. La riforma costituzionale del 2001, infatti, avendo ampliato significativamente (almeno sulla carta) le competenze legislative regionali e avendo valorizzato le funzioni amministrative locali, sulla base del principio di sussidiarietà, ha inciso anche in materia di immigrazione.

In linea generale, infatti, la disciplina dell'immigrazione appare riferibile a due momenti differenti: a) l'ingresso di un soggetto nel territorio dello Stato (momento istantaneo e statico); b) la sua successiva permanenza all'interno dello stesso (momento duraturo e dinamico). Mentre sul primo aspetto è fuori discussione la piena ed esclusiva competenza statale¹, in relazione al secondo aspetto si sommano competenze statali e regionali², in merito alle diverse questioni poste dal soggiorno, dall'assistenza e dall'integrazione degli immigrati (cfr. Carrozza 2016; Corso 2013; Vrenna 2013; Ronchetti 2012)³.

Un simile intreccio, poi, è confermato anche a livello di esercizio delle funzioni amministrative, dal momento che è espressamente previsto che la legge statale debba prevedere «forme di coordinamento» tra le ammi-

¹ Riconducibile, sostanzialmente, alle materie «condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea» e «immigrazione», di cui all'art. 117, comma 2, lett. a), b), Cost.

² Con particolare riferimento a quanto previsto dall'art. 117, comma 3, Cost. nell'ambito della potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, oltre che dall'art. 117, comma 4, in relazione alla c.d. potestà legislativa regionale di tipo residuale.

³ Secondo il binomio ingresso/accoglienza (di prevalente competenza legislativa statale) e soggiorno/integrazione (su cui insistono rilevanti competenze legislative regionali). Il tutto, a ben vedere, a prescindere dall'annoso dibattito relativo alla condizione giuridica dello straniero e al c.d. statuto costituzionale del non cittadino, ex art. 10, comma 2, Cost.

nistrazioni statali e regionali (oltre che, implicitamente, degli enti locali), tra l'altro, anche in materia di «immigrazione»⁴ (Bonetti 2002, 1121 ss.).

Tale assetto, come noto, trova conferma anche nella legislazione ordinaria in materia di immigrazione⁵, che riconosce diverse possibilità di intervento da parte delle autonomie territoriali, e in particolar modo delle Regioni. Solo per fare alcuni esempi, si prevede che il documento programmatico relativo alle politiche di immigrazione sia predisposto sentita la Conferenza Stato-Regioni, mentre è stabilito espressamente che le autonomie territoriali abbiano il compito di collaborare nella rimozione degli «ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana»⁶.

Più in generale, è previsto che «lo Stato, le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei paesi di origine», favoriscono una serie di attività di tipo sociale e assistenziale volte, tra l'altro, all'effettuazione di corsi della lingua e della cultura d'origine, alla «diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento degli stranieri nella società italiana», alla conoscenza e valorizzazione «delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti»⁷.

Dunque, in relazione alle forme di integrazione dei migranti, si intrecciano inevitabilmente disposizioni legislative statali e competenze regionali, con particolare riferimento all'assistenza sanitaria, all'istruzione, alle politiche abitative e all'assistenza sociale, oltre che rilevanti funzioni amministrative degli enti locali. Si tratta, a ben vedere, di un sistema multilivello⁸.

Anche la giurisprudenza della Corte costituzionale sembra andare in questa direzione. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale

⁴ Come previsto dall'art. 118, comma 3, Cost. Tale disposizione, come noto, prevede significativamente che tali forme di coordinamento debbano essere disciplinate anche in relazione alle funzioni attinenti all'ordine pubblico e alla sicurezza, oltre che stabilire la necessità di intesa e coordinamento in relazione «nella materia della tutela dei beni culturali».

⁵ Cfr. il d.lgs. n. 286/1998.

⁶ Cfr. l'art. 3 del d.lgs. n. 286/1998.

⁷ Così, in particolare, l'art. 42 del d.lgs. n. 286/1998.

⁸ Solo sul piano legislativo, si vedano gli artt. 34 ss., 38 ss., 40 e 41 del d.lgs. n. 286/1998, oltre che le molteplici leggi regionali adottate in materia di tutela della salute, istruzione, politiche sociali e del lavoro, adottate sulla base del già citato art. 117, commi 2 e 3, Cost.

è collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici (quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, oltre che i vincoli internazionali) la cui ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, purché conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza⁹.

La Corte, parallelamente, riconosce però anche rilevanti spazi di intervento alla legislazione regionale, al fine di garantire l'inclusione sociale e l'integrazione dei migranti. L'intervento legislativo statale in materia di immigrazione e condizione giuridica degli stranieri, infatti, si limita alla programmazione dei flussi di ingresso e soggiorno nel territorio nazionale, in connessione con il controllo del loro rispetto¹⁰. Tuttavia, l'intervento pubblico concernente i migranti non può limitarsi a tali aspetti, ma (come abbiamo visto) deve inevitabilmente considerare ulteriori aspetti che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni¹¹.

Anche alla luce dell'incremento dei flussi migratori, negli ultimi anni la frontiera più problematica è, però, rappresentata dalla tutela dei diritti sociali dei migranti, soprattutto alla luce della scarsità di risorse finanziarie che ha caratterizzato diversi paesi europei a causa della crisi economica del 2010/2011. Non a caso, uno dei filoni più ricchi della più recente giurisprudenza costituzionale è proprio quello relativo alla legislazione (statale e regionale) in materia di prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti, che si è dimostrato un vero e proprio banco di prova per la garanzia del principio costituzionale di eguaglianza e per la piena integrazione delle minoranze culturali e religiose (Longo 2022, 204 ss.; Pitino 2018; Savino 2017, 41 ss.; Biondi Dal Monte 2013).

⁹ Cfr, tra le altre, le sentenze nn. 62/1994, 148/2008, 250/2010, 172/2012. Da ultimo, vedi anche quanto affermato dalla sent. n. 63/2022, in base alla quale «l'ordinata gestione dei flussi migratori» rappresenta un «bene giuridico strumentale, attraverso la cui salvaguardia il legislatore attua una protezione in forma avanzata del complesso di beni pubblici finali, di sicuro rilievo costituzionale, suscettivi di essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollata [...] quali, in particolare, gli equilibri del mercato del lavoro (limitate) del sistema di sicurezza sociale, l'ordine e la sicurezza pubblica».

¹⁰ Così, in particolare, la sent. n. 134/2010.

¹¹ Cfr, tra le molte, le sentenze nn. 300/2005, 156/2006, 299/2010, 61/2011. In particolare, la Corte ha ribadito che «la [...] legge statale [...] disciplina la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri proprio prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni, ed affida alcune competenze direttamente a queste ultime; ciò secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano *ex* Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente» (così, per tutte, la sent. n. 300/2005).

2. *Il pluralismo religioso e le sfide dell'integrazione multiculturale*

Il citato incremento dei flussi migratori ha, dunque, posto nuove sfide all'ordinamento giuridico italiano, alle sue istituzioni e, più in generale, all'intera comunità, imponendo una rilettura del principio pluralista che ne rappresenta uno dei principali fondamenti. Uno dei dati più significativi del disegno costituente, infatti, è la costruzione di una comunità ispirata ad un robusto pluralismo, politico, sociale e territoriale (Bologna 2021, 143 ss.)¹². Archiviando, in questo senso, una delle caratteristiche principali dell'ordinamento autoritario fascista, la Costituzione del 1948 accoglie fino in fondo la sfida di un assetto democratico aperto e plurale, che riconosce nei diversi punti di vista non tanto una pericolosa minaccia all'unità dello Stato e ai suoi valori fondanti, quanto un arricchimento delle possibilità di crescita e di sviluppo della persona e dell'intera comunità.

Sulla base dell'art. 2 Cost., infatti, sono stati individuati, tra i principi fondanti del nostro patto costituente, il principio personalista e quello pluralista, inscindibilmente legati l'uno all'altro attraverso la trama della dignità personale (Barbera 1975, 50 ss.). Al centro della Costituzione del 1948, infatti, stanno la persona e la sua dignità, tutelata attraverso la previsione di tutta una serie di diritti inviolabili. Tale approccio è confermato anche dal successivo art. 3 Cost. il quale, nel disciplinare il principio di eguaglianza, lo fonda sulla pari dignità sociale di tutti i cittadini¹³. Ebbe-

¹² Scolpito a chiare lettere nel testo degli artt. 2 («La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale») e 5 Cost. («La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento»).

¹³ «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Peraltro, come affermato dalla stessa Corte costituzionale, il riferimento ai soli cittadini di cui all'art. 3 Cost. non deve essere sopravvalutato, dal momento che «l'art. 2 [...] della Costituzione [...] riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell'uomo»; dunque, «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali» (sent. n. 120/1967). Tuttavia, «la riconosciuta eguaglianza [...] non esclude affatto che, [...] possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità», dal momento che «non può escludersi che, tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che possano giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti» (sent. n. 104/1969). Essenziale, in ogni caso, che le scelte legislative siano comunque conformi al canone della ragionevolezza, posto sotto la

ne, una delle principali garanzie della persona e della sua dignità è senza dubbio la possibilità di manifestare liberamente le proprie convinzioni e visioni del mondo¹⁴, sia come singolo sia all'interno «delle formazioni sociali ove si svolge la propria personalità»¹⁵.

Nessuna discriminazione è possibile, di conseguenza, nei confronti di chi esprima liberamente la propria personalità, dal momento che sono espressamente vietate le distinzioni «di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali»¹⁶. Alla base di tale concezione sta l'idea che il pluralismo, ideale, politico, culturale e religioso non siano una minaccia, quanto una delle principali garanzie della dignità della persona, del suo libero sviluppo e della piena e consapevole partecipazione di tutti alla vita della comunità.

Con particolare riferimento al fenomeno religioso, e senza rievocare l'articolato dibattito costituente, il pluralismo confessionale è affermato con forza sia in relazione all'esperienza religiosa individuale e collettiva dei singoli (Parisi 2021, 303 ss.)¹⁷, sia in relazione alla sua proiezione istituzionale nei rapporti tra lo Stato e le diverse confessioni religiose¹⁸. Chiave di volta di tale rinnovato approccio, che segna ancora una netta cesura rispetto all'assetto autoritario precedente, è la costruzione della Repubblica come Stato laico (Tega 2021, 129 ss.; Barbera 2007, 33 ss.).

Infatti, pur nell'ambito di un percorso non privo di incoerenze e ritardi¹⁹, (ed anche grazie ad una significativa giurisprudenza della Corte

custodia della stessa Corte costituzionale, pena la loro trasformazione in vere e proprie scelte discriminatorie illegittime.

¹⁴ Come garantito, in particolare, non solo dalla libertà religiosa e dalla libertà di manifestazione del pensiero (artt. 19 e 21 Cost.), ma anche da altri diritti di libertà in qualche modo strumentali alla proiezione nello spazio pubblico delle proprie convinzioni, come la libertà, di riunione e di associazione, per qualunque finalità, anche culturale, religiosa o politica (artt. 17, 18 e 49 Cost.).

¹⁵ In questo senso, come noto, l'art. 2 Cost.

¹⁶ Come espressamente previsto dal già citato art. 3 Cost.

¹⁷ Il riferimento, ovviamente, è all'art. 19 Cost., in base al quale «Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume».

¹⁸ Cfr. gli artt. 7, 8 e 20 Cost. In base all'art. 8, comma 1, Cost, in particolare, «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge», cosa che rende evidente l'approccio del Costituente al pluralismo religioso, attraverso la scelta di una vera e propria eguaglianza nella diversità. Non viene stabilita, infatti, l'eguaglianza assoluta di tutte le confessioni religiose dinanzi alla legge, ma la loro eguale libertà sul piano ideale, culturale e organizzativo interno, nella piena consapevolezza della libera affermazione delle loro reciproche differenze.

¹⁹ Si pensi, solo per fare alcuni esempi, alla revisione tardiva (1984) del Concordato del 1929, in gran parte espressione di concezioni spesso incompatibili con i principi della Costituzione repubblicana del 1948; al lento avvio della stagione delle intese con le confessioni religiose diverse da quella cattolica, stipulate solo a partire dagli anni '80 e ancora oggi non portata a compimento (con particolare riferimento al mondo dell'islam);

costituzionale), si è progressivamente affermata una concezione di laicità dello Stato come equidistanza dello Stato dalle diverse professioni e confessioni religiose, sulla base di una piena valorizzazione dell'esperienza religiosa come fattore di promozione e di sviluppo della persona e al di fuori, quindi, di ogni atteggiamento di ostilità²⁰.

Non è un caso, allora, che per la Corte costituzionale gran parte di principi che abbiamo sin qui ricordato appartengano al «nucleo duro» immodificabile della Carta del 1948, quali veri e propri «principi supremi» dell'ordinamento costituzionale. Come noto, infatti, nell'ambito di una Costituzione rigida, ma non immodificabile, la Corte costituzionale, ha affermato l'esistenza di «alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»²¹.

Ebbene, nella sua giurisprudenza, il Giudice delle leggi ha ricondotto a tale categoria di principi, tra gli altri, la dignità della persona, il principio pluralista, il principio di laicità, il principio di eguaglianza (inteso come eguaglianza ragionevole), il principio di sovranità popolare, la tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali²².

Dunque, è di tutta evidenza come dignità della persona, pluralismo e laicità siano strettamente collegati tra loro, quali principi supremi dell'ordinamento costituzionale, consegnandoci un modello di convivenza aperto all'apporto dei diversi punti di vista, delle differenti posizioni ideologiche, culturali e religiose, fondamento della costruzione di una comunità inclusiva e partecipata. Proprio per questo, come è stato sottolineato, la laicità dello Stato si è aperta oltre i confini della sola esperienza religiosa, per ricollegarsi al più generale pluralismo ideale che ispira l'intera intelaiatura della Costituzione repubblicana, quale vero e proprio “metodo” (Barbera 2007, 88-91) che deve ispirare un continuo

alla mancanza di una legge generale sulla libertà religiosa, nella perdurante vigenza della legislazione fascista sui culti ammessi, sfrondata di alcuni dei suoi aspetti più radicalmente incostituzionali, ma evidentemente datata (cfr. la l. n. 1159/1929 e il r.d. n. 289/1930).

²⁰ Cfr., in particolare, la sent. n. 203/1989, secondo la quale «il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale».

²¹ Così, espressamente, la sent. n. 1146/1988.

²² Cfr., ad es., le sentenze nn. 18/1982, 479/1987, 203/1989, 62/1992, 15/1996, 508/2000, 29/2003, 238/2014.

confronto tra posizioni che non vanno mai considerate assolute e, quasi automaticamente, prevalenti su tutte le altre in base ad una meccanica applicazione del solo principio di maggioranza, ma in relazione alle quali vanno operati in forma discorsiva continui bilanciamenti, ispirati ai canoni della ragionevolezza e della proporzionalità, come da tempo indicato anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (Morrone 2001).

Tale approccio, come noto, risulta particolarmente complesso non solo in relazione ai temi eticamente sensibili, ma anche nell'ambito della costruzione di una società sempre più multiculturale e pluriconfessionale, quale ormai è divenuta anche quella italiana, nell'ambito del più ampio processo di globalizzazione (Massa Pinto 2021, 49 ss.).

Come noto, infatti, lo Stato costituzionale liberaldemocratico parte dal riconoscimento dell'eguaglianza nell'ambito di una società che, a differenza di quanto caratterizzava il precedente modello liberale classico, non appare omogenea e sostanzialmente monoclasse, ma particolarmente frastagliata e disomogenea (pluriclasse). Proprio per questo, il principio di eguaglianza deve convivere con la tutela delle diversità e, oggi in modo sempre più evidente, delle differenti appartenenze culturali, linguistiche e religiose²³. L'eguaglianza è, dunque, un'eguaglianza nella differenza, in base alla quale l'ordinamento deve trattare in modo eguale situazioni che siano ragionevolmente eguali, ma al contempo trattare in modo differente situazioni che siano ragionevolmente diverse, rispettando la libertà di ciascuno di affermare la propria personalità.

Coerentemente con tale approccio, l'eguaglianza si muove oltre i confini formali del tradizionale pari trattamento dei singoli individui davanti alla legge, per dirigersi verso gli orizzonti sostanziali delle reali condizioni di vita della persona, imponendo alla Repubblica tutta di «rimuovere gli ostacoli, di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza [...] impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti [...] all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»²⁴ (art. 3 Cost.).

D'altronde, la stessa riflessione sul concetto di multiculturalismo (Cerrina Feroni e Federico 2018; Morrone 2005, 13 ss.) e sulle sue conseguenze nell'ambito degli ordinamenti giuridici tipici della forma di stato liberaldemocratico, mette ben in evidenza le potenziali tensioni tra eguaglianza e diversità, tra aspirazione al pari trattamento giuridico da parte di tutti gli appartenenti ad una determinata comunità politica (evocata dal tradizionale concetto di cittadinanza nazionale) e sempre

²³ Significativi, in questo senso, non solo l'art. 6 Cost., il quale prevede che «la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche», ma anche (come vedremo) il successivo art. 8 Cost., in base al quale «tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge».

²⁴ Così, espressamente, l'art. 3, comma 2, Cost.

più marcata rivendicazione (individuale e collettiva) di identità culturali, linguistiche e religiose differenti da quella maggioritaria, e che reclamano non solo un diverso trattamento giuridico, ma anche una loro rilevanza nello spazio pubblico (ampi riferimenti in Camassa 2016).

Ciò ha portato, come noto, all'attivazione di differenti politiche da parte degli stati liberaldemocratici, in un panorama che va da un riconoscimento più marcato di un «diritto alla differenza» delle diverse comunità culturali, linguistiche e religiose, con il tentativo di riconoscere un pluralismo che evoca anche la costruzione di vere e proprie cittadinanze differenziate, ad azioni volte, invece, alla riaffermazione del valore universale della comune cittadinanza democratica attraverso politiche di vera e propria assimilazione. In posizione, per così dire, intermedia si trovano le letture che affrontano le sfide del multiculturalismo evocando la necessità di forme di integrazione ispirate a logiche discorsive o negoziali, fino alle prospettive connesse al c.d. dialogo interculturale, attraverso una continua ridefinizione volta a garantire la pacifica convivenza nell'ambito delle comunità democratiche (Morrone 2005, 24-30).

In ogni caso, al fondo di tali riflessioni vi è sempre il nodo di quale, in una società democratica e pluralista, sia il grado di possibile convivenza tra identità collettive diverse tra loro e che reclamano tutte una propria visibilità pubblica, senza incidere, da un lato, sul necessario mutuo riconoscimento di analoghi spazi di libertà per gli altri gruppi nonché, dall'altro, sulla indispensabile accettazione, da parte di tutti, dei principi fondamentali della convivenza democratica, a partire proprio dai principi supremi dell'ordinamento costituzionale che trovano fondamento nella Carta del 1948 (dignità delle persona e tutela dei diritti inviolabili *in primis*).

Non è, allora, forse un caso che negli ultimi venti anni si sia manifestata (e non solo in Italia) la tendenza ad affrontare il tema delle migrazioni e dell'integrazione delle differenze linguistiche, culturali e religiose nell'ambito della costruzione di una società pluralista e multiculturale attraverso il richiamo sempre più evidente (in chiave unificante) ad uno dei miti fondanti la nascita stessa del moderno concetto di Stato: la sicurezza.

3. Il convitato di pietra della sicurezza nelle più recenti tendenze normative e giurisprudenziali

La sicurezza assume diverse possibili connotazioni. Anche sul piano più strettamente giuridico, è concetto polisemico, multidimensionale e relazionale che nel corso del tempo ha assunto, e assume ancora oggi, diversi significati a seconda del contesto di riferimento (Giupponi 2010).

Così, via via, si è parlato di sicurezza interna ed esterna, di sicurezza individuale e collettiva, di sicurezza materiale o ideale. Tuttavia, una di-

stinzione che ha avuto rilievo sin dalle origini, e che da ultimo è tornata di grande attualità, è quella tra sicurezza in senso soggettivo e sicurezza in senso oggettivo, la quale mette ben in evidenza la potenziale tensione tra le aspettative di protezione dei singoli individui da parte dei pubblici poteri e le concrete azioni di tutela rispetto a potenziali minacce alla convivenza civile²⁵.

Senza ripercorrere nel dettaglio la complessa evoluzione storica che ha caratterizzato la nozione giuridica di sicurezza, basti qui ricordare come si sia passati da una sua valorizzazione quale fondamento di legittimazione dell'esistenza stessa dello Stato in senso moderno, attraverso una sua sempre maggiore disciplina giuridica nell'ambito della costruzione degli apparati amministrativi statali, fino all'attuale rilievo quale bene oggetto di tutela da parte della Carta fondamentale, vero e proprio valore costituzionale in grado di entrare in gioco nel bilanciamento con altri interessi costituzionali²⁶.

In ogni caso, l'evoluzione dello Stato liberale in Stato liberaldemocratico, ispirato ad un modello di economia sociale e di mercato, ha evidenziato un'ulteriore dimensione giuridica della sicurezza, connessa alla garanzia di una complessiva realizzazione della persona e dei suoi diritti, nell'ottica di una piena emancipazione dal bisogno e della costruzione di una maggiore coesione sociale, attraverso le tradizionali politiche del c.d. *welfare state*.

Dunque, oggi, per sicurezza non si intende solo (in senso stretto) la prevenzione e repressione dei reati, compito dello Stato e tradizionale manifestazione della sua sovranità, intesa come monopolio dell'uso legale della forza nella comunità. Oggi, nella prospettiva del costituzionalismo liberaldemocratico volto alla costruzione di un assetto attento ai bisogni e alle tutele sociali, la sicurezza attiene anche alla cura delle aspettative che consentono alla persona la sua piena realizzazione e la sua partecipazione attiva alla comunità (sul piano, culturale, politico, religioso, economico e sociale).

Da questo punto di vista, assumono un particolare rilievo gli interventi sul piano sociale, educativo, sanitario, assistenziale, lavorativo (ma anche urbanistico e ambientale) che mirano, integrandosi tra loro, a tale

²⁵ Questo, ad oggi, è forse l'orizzonte più problematico del dibattito intorno alla sicurezza e alle sue dimensioni giuridiche, che interseca la sua problematica configurazione quale vera e propria situazione giuridica soggettiva tutelata dall'ordinamento («diritto alla sicurezza»), secondo alcuni collegato all'obbligo positivo dello stato di tutelare la vita e l'incolumità delle persone, anche rispetto a condotte criminali altrui (per una critica a tale approccio, volendo e da ultimo, Giupponi 2023, 1165 ss.).

²⁶ Diverse, infatti, sono le disposizioni costituzionali che evocano il concetto di sicurezza. Si vedano, ad es. gli artt. 13, comma 3, Cost.; 16, comma 1, Cost.; 17, comma 3, Cost.; 25, comma 3, Cost.; 41, comma 2, Cost.; 117, comma 2, lett. d), Cost.; 117, comma 2, lett. h), Cost.; 117, comma 3, Cost.; 120, comma 2, Cost.; 126, comma 2, Cost.

complessa finalità. Si parla, in questo senso, di un approccio integrato alla sicurezza, nell'ambito del quale alla tradizionale competenza (esclusiva) dello Stato in materia di prevenzione e repressione dei reati si affiancano gli interventi (di competenza anche regionale e locale) in una vasta gamma di settori ad essa liminari, volti a ridurre le cause di emarginazione spesso alla base delle singole condotte criminali concretamente agite.

Questo concetto di «sicurezza integrata» è ora accolto dal legislatore ordinario, anche sulla scia delle previsioni costituzionali della riforma del 2001 (Nobili, Giupponi, Ricifari, Gallo 2019), riferendosi all'insieme «degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali», al fine di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate, con particolare riferimento al contesto urbano²⁷.

La sicurezza, infatti, assume oggi particolare rilievo proprio nell'ambito del contesto urbano, dove spesso si manifestano per prime tutte le principali tensioni interne alla comunità, a partire da quelle connesse ai flussi migratori e alla convivenza multiculturale e religiosa. In questo senso, la «sicurezza urbana» deve intendersi come quel «bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni»²⁸.

Nella stessa direzione, d'altronde, sembra andare la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale individua nella materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa esclusiva dello Stato, la sola sicurezza in senso stretto, volta a prevenire e reprimere le

²⁷ In questo senso, espressamente, l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 14/2017. Coerentemente con tale approccio, vedi anche le successive Linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata, approvate dalla Conferenza Unificata il 23 gennaio 2018; oltre che le Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana, deliberate dalla Conferenza Stato-Città e Autonomie locali il 26 luglio 2018.

²⁸ Cfr. l'art. 4 del d.l. n. 14/2017. Come già evidenziato, tali disposizioni rappresentano una prima attuazione della previsione di cui all'art. 118, comma 3, Cost., in base al quale la legge dello Stato deve prevedere forme di collaborazione tra Stato e autonomie territoriali in materia (tra l'altro) di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza.

condotte penalmente rilevanti. Tuttavia «la sicurezza può ben assumere una possibile dimensione pluralista» (in quanto sintesi di una pluralità di interessi); ad una sicurezza in senso stretto (o primaria) può essere affiancata una sicurezza in senso lato (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze regionali e locali e alle possibili collaborazioni fra di esse e fra esse e i poteri dello Stato²⁹.

Dunque, una doppia linea di intervento, che vede coinvolti diversi livelli di governo e che richiede, di conseguenza, un esercizio coordinato e integrato delle rispettive funzioni, ben rappresentato dal multiforme potere di ordinanza sindacale, a volte ricondotto alle tradizionali funzioni di ordine e sicurezza pubblica (connesse al ruolo del Sindaco quale Ufficiale del Governo), altre volte espressione della sua funzione di rappresentanza della comunità locale, sulla base della legittimazione popolare diretta³⁰.

Un quadro normativo, in sintesi, in cui l'intervento regionale e locale è finalizzato ad «assicurare le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l'intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l'esercizio dei tradizionali poteri coercitivi»³¹.

Tale approccio «integrato», come è evidente, richiede tutta una serie di interventi e di politiche attive (di responsabilità anche delle autonomie regionali e locali), volti alla ricostruzione della dimensione comunitaria, al miglioramento dei servizi alla persona e delle politiche abitative, alla riduzione del sentimento di insicurezza, al contenimento delle tensioni, alla mediazione e risoluzione amichevole dei conflitti, all'uso e all'animazione sociale del territorio, alla riqualificazione urbana e alla diffusione della cultura della legalità. Il tutto, al fine di ridurre l'emarginazione sociale e favorire una maggiore inclusione nella comunità.

A distanza di qualche anno dagli interventi normativi in questione, tuttavia, la gestione delle politiche di sicurezza non sempre ha dimostrato un'efficace capacità di integrazione tra i diversi protagonisti e una reale

²⁹ In questo senso, si vedano le sentenze nn. 285/2019, 177/2020, 236/2020, 176/2021, 69/2023. In particolare, secondo la Corte, alle Regioni «può essere richiesto di realizzare, coordinare e promuovere azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze da esse svolte (in via residuale o concorrente)», quali politiche sociali e sanitarie, alcuni vincoli o interventi a tutela della pubblica incolumità, il governo del territorio, la polizia locale (sent. n. 69/2023).

³⁰ Si vedano, in particolare, gli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000, con una disciplina che non sempre rende chiaro il confine tra le due diverse tipologie di intervento (oltre che tra ordinanze contingibili e non), con tutta una serie di rilevanti problematiche, a partire dalla riconduzione del Sindaco, quando agisce in veste di Ufficiale di Governo, all'amministrazione dello Stato, e in particolare al Ministero dell'interno, con i conseguenti poteri di indirizzo, vigilanza e controllo da parte del Prefetto.

³¹ In questo senso, in particolare, la sent. n. 285/2019.

collaborazione tra i livelli di governo coinvolti. Con particolare riferimento alla gestione dei flussi migratori, infatti, spesso la risposta si è manifestata prevalentemente con gli strumenti della sicurezza in senso stretto, espressione evidente di una concezione emergenziale e «securitaria» delle politiche sull'immigrazione³². Questo, a ben vedere, ha rappresentato un ostacolo all'inclusione sociale dei migranti nell'ambito di quella società pluralista che, a partire dal disegno costituente, è una della più rilenti sfide del multiculturalismo e della convivenza tra visioni del mondo e confessioni religiose differenti.

4. *Migrazioni e pluralismo religioso di fronte alle sfide dell'integrazione. Il rischio di una visione pansecuritaria*

Campo di prova particolarmente interessante di tale recente (e ancora tormentata) evoluzione della sicurezza in senso integrato è il suo problematico rapporto con la libertà religiosa, tornato di grande attualità, come già detto, non solo a partire dall'emergenza del terrorismo internazionale di matrice islamica, ma anche alla luce dell'aumento dei flussi migratori e della progressiva affermazione di una società più marcatamente multiculturale e pluralistica (Fattori 2021).

D'altronde, è proprio al crocevia tra governo dell'immigrazione, tutela del pluralismo culturale (e religioso) e garanzia della sicurezza che, negli ultimi anni, si sono manifestate, a livello legislativo, amministrativo e, a volte, anche giurisprudenziale, interpretazioni elusive dei principi costituzionali, volte ad individuare nella sicurezza una sorta di valore assoluto e non bilanciabile, attraverso una lettura pansecuritaria delle politiche di integrazione culturale e religiosa dei migranti³³.

Come noto, la sicurezza o l'ordine pubblico non sono espressamente richiamati dall'attuale art. 19 Cost. come un limite espresso alla libertà religiosa. D'altronde, almeno fino al 2001, l'ordine pubblico nemmeno compariva in Costituzione, alla luce della volontà del Costituente di tagliare i ponti con l'esperienza autoritaria precedente e del contestuale timore che ogni richiamo a tale insidiosa categoria potesse rappresentare una minaccia per le neonate (e ancora fragili) istituzioni democratiche

³² Si pensi, solo per fare un esempio, alla progressiva estensione, e diversificazione, della disciplina relativa c.d. DASPO urbano, di cui agli artt. 9, 10, 13 e 13-bis del d.l. n. 14/2017.

³³ Basti solo pensare (come in parte vedremo) alla legislazione regionale in materia di edilizia di culto, alle pittoresche ordinanze sindacali sul *burqa*, sul *kebab* o sulle riunioni di carattere religioso, fino alla recente giurisprudenza sul *kirpan* dei *sikh* (su tali vicende, da ultimo, Trimarchi 2021; Salcuni 2021).

repubblicane, visto anche l'utilizzo in chiave di svuotamento delle libertà fondamentali che ne era stato fatto durante il periodo fascista³⁴.

In ogni caso, la mancanza di un appiglio testuale non impedisce che le esigenze connesse alla sicurezza e all'ordine pubblico possano venire in considerazione anche in relazione all'espressione della libertà religiosa, seppur con le dovute precisazioni e limitazioni. Se, infatti, la sicurezza è un bene di rilievo costituzionale (come abbiamo visto) la conseguenza è la sua possibilità di entrare in bilanciamento con altri valori, principi e diritti costituzionali potenzialmente in conflitto. In ogni caso, come evidenziato anche dalla tormentata giurisprudenza costituzionale sull'ordine pubblico come limite implicito alla libertà di manifestazione del pensiero (Caruso 2013, 167 ss.), si aprono in questo caso scenari di particolare complessità, che attengono alla possibilità che la sicurezza possa assumere qui una dimensione prevalentemente ideale, in riferimento alla necessità di tutelare i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, con tutte le conseguenze del caso (Rosa 2021, 42-48).

Senza affrontare in questa sede il tema di quanto possano rinvenirsi, nel nostro ordinamento costituzionale, tracce di protezione della democrazia³⁵, è fuori discussione che le opzioni del Costituente favorevoli ad una concezione aperta e plurale della democrazia sembrano porre più di un ostacolo alla possibilità di considerare la manifestazione del pensiero e dell'orientamento religioso come minaccia, di per sé e per il suo mero contenuto, alla pacifica convivenza. Il riferimento alla sicurezza quale ordine pubblico ideale, infatti, rischia di aprire le porte ad una limitazione delle manifestazioni anticonformiste o di minoranza, le prime (a ben

³⁴ Tuttavia, come altrettanto noto, l'art. 14 del Progetto di Costituzione approvato dalla Commissione per la Costituzione il 1° febbraio 1947 prevedeva che «tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, in qualsiasi forma individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato ed in pubblico atti di culto, purché non si tratti di principi o riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume». Per una ricostruzione del dibattito che portò all'eliminazione di ogni riferimento all'ordine pubblico, si vedano gli interventi svolti presso la Prima Sottocommissione, il 18-19 dicembre 1946, ma soprattutto il dibattito in Assemblea del 12 aprile 1947, ora in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, I, Roma, Camera dei deputati - Segretariato generale, 1970, 817 ss.

³⁵ Il principale riferimento può rintracciarsi nella XII Disposizione transitoria e finale, secondo la quale «È vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista. In deroga all'articolo 48, sono stabilite con legge, per non oltre un quinquennio dall'entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista». Tracce possono rinvenirsi, poi, anche nel riferimento che l'art. 8, comma 2, Cost. fa al diritto, per le confessioni religiose diverse dalla cattolica, «di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano». Tuttavia, come in parte vedremo, la stessa giurisprudenza costituzionale ha dato un'interpretazione fortemente restrittiva di tali clausole, confermando sostanzialmente la scelta del Costituente per una democrazia aperta.

vedere) cui la Carta del 1948 sembra riconoscere piena dignità e cittadinanza costituzionale, anche a prescindere dalla loro piena compatibilità con i principi fondamentali dell'ordinamento. Da questo punto di vista, la sfida offerta dal multiculturalismo e dal pluralismo religioso appare particolarmente delicata.

Tale consapevolezza sembra essere confermata anche dalla previsione del solo limite del «buon costume», tradizionalmente identificato, dalla dottrina maggioritaria (Pace, Manetti 2006; Finocchiaro 1977, 238 ss.) e dalla giurisprudenza costituzionale, nella sfera del pudore sessuale, di matrice sostanzialmente penalistica³⁶. A conforto di tale ricostruzione, d'altronde, sta anche la previsione di una rilevanza di tale limitazione solo sul piano delle concrete manifestazioni esteriori del culto (i «riti»), e non tanto in relazione ai principi che caratterizzano le diverse confessioni religiose.

In questo senso, anche la previsione che le confessioni religiose diverse dalla cattolica «hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano»³⁷, non sembra dover essere sopravvalutata, avendo la giurisprudenza costituzionale sottolineato come esso riguardi essenzialmente il nucleo irrinunciabile dei principi fondamentali del nostro ordinamento a garanzia della persona e dei suoi diritti fondamentali, con particolare riferimento all'autonomia organizzativa interna assicurata alle confessioni religiose stesse e ai conseguenti effetti civili eventualmente riconosciuti a singoli atti, e non possa certo riguardare il patrimonio dottrinale, valoriale e ideologico delle confessioni stesse³⁸.

In ogni caso, deve essere comunque ricordato che qualora la libertà religiosa si sovrapponga, per le concrete modalità di esercizio e di manifestazione del culto, con altre libertà costituzionali (quali quella di riunione o di associazione)³⁹, debbano trovare, di conseguenza, applicazione le limitazioni eventualmente previste per quelle⁴⁰. Ciò, in particolare, appare evidente per la disciplina della libertà di riunione⁴¹, la quale prevede che

³⁶ In questo senso (anche se in relazione all'omologo limite di cui all'art. 21 Cost.) si veda ad es. la sent. n. 368/1992. Per una sfumatura diversa, strettamente collegata alla dignità della persona e alla «pluralità delle concezioni etiche che convivono nella società contemporanea», cfr. la sent. 293/2000.

³⁷ Così il già citato art. 8, comma 2, Cost.

³⁸ Cfr., ad es., le sentenze. nn. 59/1958, 43/1988.

³⁹ Disciplinate dagli artt. 17 e 18 Cost.

⁴⁰ Cfr., sul punto, la sent. n. 49/1957.

⁴¹ In base all'art. 17 Cost., infatti, «i cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi», ma «delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle solo per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica».

delle riunioni in luogo pubblico debba essere dato preavviso all'Autorità di pubblica sicurezza⁴².

Da ultimo, la possibilità che le esigenze connesse al valore della sicurezza possano limitare la libertà religiosa è stata confermata anche dalla Corte costituzionale⁴³. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, «nella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v'è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al buon costume, ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 19 Cost.; né si contesta che, qualora gli appartenenti a una confessione si organizzino in modo incompatibile con l'ordinamento giuridico italiano, essi non possano appellarsi alla protezione di cui all'art. 8, secondo comma, Cost.».

D'altronde, come già affermato in altra occasione dalla stessa Corte⁴⁴, «tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi tiranno» rispetto agli altri. Ebbene, per la Corte costituzionale «tra gli interessi [...] da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto – nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità [...] – sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza»⁴⁵.

⁴² A corredo delle previsioni costituzionali, vanno ricordate anche le disposizioni del r.d. n. 773 del 1931 (così come risultanti dai significativi interventi della giurisprudenza costituzionale), in base al quale il preavviso deve essere dato al Questore almeno tre giorni prima della riunione (art. 18). Come noto, il successivo art. 25 prevede un'analogha disciplina anche in relazione alle processioni religiose. A tale proposito, si ricorda il dibattito che accompagnò l'adozione di una Direttiva, da parte dell'allora Ministro dell'interno Maroni, che definiva criteri per lo svolgimento delle manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili (26 gennaio 2009). Tra le aree sensibili, la Direttiva in questione indicava le «zone a forte caratterizzazione simbolica per motivi sociali, culturali o religiosi (ad es. cattedrali, basiliche o altri importanti luoghi di culto)». Si trattava, come noto, di una risposta alla preghiera islamica che qualche settimana prima si era tenuta in Piazza Duomo a Milano, a margine di una manifestazione pubblica, suscitando una vivace polemica politica.

⁴³ Si veda, in particolare, la sent. n. 63/2016.

⁴⁴ Il riferimento obbligato è alla sent. n. 85/2013.

⁴⁵ I quali, tuttavia, nel caso specifico sono evocati in relazione alla tradizionale competenza statale esclusiva (sicurezza in senso stretto), «mentre le regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni», quali, ad esempio, il governo del territorio. In quel caso, infatti, si trattava della legislazione urbanistica della Regione Lombardia, nella quale erano state introdotte anche norme in materia di pianificazione delle attrezzature e delle strutture per i servizi religiosi (l. n. 2/2015) le quali, tra l'altro, prevedevano che la costruzione di nuovi edifici di culto imponesse la realizzazione di impianti di videosorveglianza esterni agli stessi in grado di monitorare i punti di ingresso, collegati agli uffici delle forze di polizia.

In ogni caso, le operazioni di bilanciamento effettuate dal legislatore, con particolare riferimento all'esercizio della sua discrezionalità politica, devono rispondere ai tradizionali criteri di necessità, proporzionalità e rispetto del nucleo essenziale dei diritti costituzionali. Nel caso di specie, secondo il ragionamento della Corte, «il principio e il *test* di proporzionalità [...] impongono di valutare se la norma oggetto di scrutinio, potenzialmente limitativa di un diritto fondamentale, qual è la libertà di culto, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva di applicare sempre quella meno restrittiva dei diritti individuali e imponga sacrifici non eccedenti quanto necessario per assicurare il perseguimento degli interessi ad essi contrapposti»⁴⁶.

Non sempre, però, nella prassi il bilanciamento tra libertà religiosa e sicurezza segue con rigore le tecniche evocate dalla Corte costituzionale riguardo al *test* di proporzionalità. Questo, non a caso, è avvenuto spesso in relazione a controversie che riguardavano l'affermazione esteriore di una particolare identità culturale e religiosa, considerata in qualche modo estranea ai principi dell'ordinamento giuridico italiano e potenzialmente pericolosa per l'ordine pubblico e la sicurezza. In alcuni casi, tale approccio ha trovato conferma anche nella altalenante giurisprudenza di legittimità, attraverso un utilizzo della sicurezza nella sua matrice ideale, come abbiamo visto molto controversa e ricca di insidie.

Da un lato, infatti, il Consiglio di Stato ha ritenuto legittimo l'annullamento prefettizio di un provvedimento sindacale che ordinava di adeguarsi alle norme che fanno divieto di comparire mascherati in luogo pubblico, espressamente includendo tra i mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona anche «il velo che copre il volto» (c.d. *burqa*), attraverso un'anomala ordinanza sindacale «interpretativa» della

⁴⁶ Così, ancora una volta, la sent. n. 63/2016, nel considerare illegittima costituzionalmente la disciplina legislativa lombarda che prevedeva un trattamento differenziato in relazione alle confessioni religiose prive di intesa con lo Stato, richiedendo alcuni requisiti aggiuntivi per la costruzione degli edifici di culto. Per la Corte, la Regione Lombardia ha violato il principio di eguaglianza nel momento in cui, ai fini dell'applicabilità delle proprie disposizioni, imponeva «requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.». In senso analogo, vedi anche la successiva sent. n. 67/2017, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'analoga legislazione urbanistica della Regione Veneto, all'interno della quale era stata introdotta una previsione (l. n. 12/2016) che prevedeva, tra i requisiti per la stipulazione della convenzione urbanistica volta alla costruzione di nuovi edifici di culto, «l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali». Tale previsione, infatti, appare «palesamente irragionevole» e «incongrua», prevedendo un obbligo «del tutto eccentrico» rispetto alle finalità di governo del territorio regionale.

legislazione vigente in materia di pubblica sicurezza⁴⁷. Il nostro ordinamento, infatti, consente senz'altro che «una persona indossi il velo per motivi religiosi o culturali», mentre «le esigenze di pubblica sicurezza sono soddisfatte dal divieto di utilizzo in occasione di manifestazioni e dall'obbligo per tali persone di sottoporsi all'identificazione e alla rimozione del velo, ove necessario a tal fine». Dunque, pur essendo il velo integrale espressione di una particolare appartenenza culturale e religiosa, nulla vieta che «possano essere previste, anche in via amministrativa, regole comportamentali diverse, incompatibili con il suo utilizzo, ma sempre a patto che trovino una ragionevole e legittima giustificazione sulla base di specifiche e settoriali esigenze».

Dall'altro, più di recente, la Corte di Cassazione (confermando un suo precedente orientamento) ha confermato la condanna per porto abusivo d'armi di un cittadino indiano trovato, in occasione di un controllo di polizia, in luogo pubblico in possesso del coltello rituale tipico della religione *sikh* (c.d. *kirpan*)⁴⁸. Secondo i giudici della Suprema Corte, infatti, «in una società multietnica, la convivenza tra soggetti di diversa etnia richiede necessariamente l'identificazione di un nucleo comune in cui immigrati e società di accoglienza si debbono riconoscere. Se l'integrazione non impone l'abbandono della cultura di origine, in consonanza con l'art. 2 Cost. che valorizza il pluralismo sociale, il limite invalicabile è costituito dal rispetto dei diritti umani e della civiltà giuridica della società ospitante».

Per la Cassazione è dunque «essenziale l'obbligo per l'immigrato di conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale, in cui ha liberamente scelto di inserirsi, e di verificare preventivamente la compatibilità dei propri comportamenti con i principi che la regolano». D'altronde, «la decisione di stabilirsi in una società in cui è noto che i valori

⁴⁷ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. n. 3076/2008. Secondo i Giudici di Palazzo Spada, infatti, è del tutto inconferente il richiamo al divieto di cui all'art. 85 del r.d. n. 773/1931 (essendo il velo islamico integrale non certo una maschera, «ma un tradizionale capo di abbigliamento di alcune popolazioni, tuttora utilizzato anche con aspetti di pratica religiosa»). Parallelamente, anche il richiamo all'art. 5 della l. n. 152/1975 risulta non pertinente, dal momento che tale norma vieta l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico e aperto al pubblico, senza giustificato motivo, dal momento che il *burqa* non è propriamente uno strumento finalizzato ad impedire il riconoscimento, «ma costituisce attuazione di una tradizione di determinate popolazioni e culture». Dunque, sembra che l'esercizio della libertà religiosa, in questo caso, possa essere individuato come «giustificato motivo» ai sensi della legislazione in questione.

⁴⁸ Cfr. Corte di Cassazione, Sez. I pen., sent. n. 24084/2017, in relazione a quanto previsto dall'art. 4, comma 2, della l. n. 110/1975, il quale punisce chiunque «senza giustificato motivo» porti «fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere [...], nonché qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio, chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l'offesa alla persona».

di riferimento sono diversi ne impone il rispetto e non è tollerabile che l'attaccamento ai propri valori, seppure leciti nel paese di provenienza, porti alla violazione cosciente di quelli della società ospitante». Se, infatti, «la società multi-etnica è una necessità», essa non può certo «portare alla formazione di arcipelaghi culturali confliggenti, ostandovi l'unicità del tessuto culturale e giuridico del nostro paese che individua la sicurezza pubblica come un bene da tutelare»⁴⁹.

Evidente, in questo ultimo caso, l'utilizzo del valore dell'ordine pubblico (declinato, tra l'altro, in chiave eminentemente ideale) quale interesse in grado di prevalere in via assoluta sulla libertà religiosa, con buona pace del «rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità» richiamati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale⁵⁰, e di quel concetto di «sicurezza integrata» che, come abbiamo visto, si fonda su un approccio che mira a costruire comunità più sicure a partire dalla piena realizzazione della persona, anche in ambito religioso, evitando la marginalizzazione delle minoranze in nome di politiche securitarie i cui effetti, paradossalmente, rischiano di essere controproducenti proprio in relazione alla garanzia di una pacifica convivenza nelle società multi-culturali contemporanee.

⁴⁹ Così, espressamente, Corte di Cassazione, Sez. I pen., sent. n. 24084/2017. Sul punto, in senso sostanzialmente analogo, vedi anche Corte di Cassazione, Sez. I pen, sentenze nn. 24739/2016 e 25163/2016, alla luce del fatto che la manifestazione delle pratiche religiose deve «necessariamente adeguarsi ai valori fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano, coi quali non possono entrare in contrasto», e nel cui ambito «assume rango primario la tutela della sicurezza pubblica e dell'incolumità delle persone assicurata dalla disciplina delle armi e degli oggetti atti ad offendere». In questo senso, il «giustificato motivo» ricorre solamente «quando particolari esigenze dell'agente siano perfettamente corrispondenti a regole comportamentali lecite relazionate alla natura dell'oggetto, alle modalità di verifica del fatto, alle condizioni soggettive del portatore, ai luoghi dell'accadimento, alla normale funzione dell'oggetto».

⁵⁰ La quale, in ogni caso, viene richiamata espressamente dalla Cassazione, unitamente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 9 CEDU. Tuttavia, le conclusioni del Giudice di legittimità sul punto sono perentorie: «va affermato il principio per cui nessun credo religioso può legittimare il porto in luogo pubblico di armi o di oggetti atti ad offendere», senza alcuna diversa valutazione della possibile presenza, o meno, di un «giustificato motivo» (in questo caso collegato all'esercizio della libertà religiosa) o delle «circostanze di tempo e di luogo» evocati dalla legislazione in questione.

Riferimenti bibliografici

- Barbera, Augusto. 1975. *Art. 2. Principi fondamentali*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca. Bologna-Roma: Zanichelli, Foro italiano, 50 ss.
- Barbera, Augusto. 2007. *Il cammino della laicità*, in *Laicità e diritto*, a cura di Stefano Canestrari. Bologna: Bononia University Press, 33 ss.
- Biondi Dal Monte, Francesca. 2013. *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*. Torino: Giappichelli.
- Bologna, Chiara. 2021. *Pluralismo*, in *Grammatica del costituzionalismo*, a cura di Corrado Caruso, Chiara Valentini. Bologna: Il Mulino, 143 ss.
- Bonetti, Paolo. 2002. «L'allocatione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e polizia locale e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione». *Le Regioni* 5: 1121 ss.
- Camassa, Erminia. 2016. *Democrazie e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Carrozza, Paolo. 2016. *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di Claudio Panzera, Alessio Rauti, Carmela Salazar, Antonino Spadaro. Bologna: Il Mulino, 57 ss.
- Caruso, Corrado. 2013. *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*. Bologna: Bononia University Press.
- Cerrina Feroni, Ginevra e Veronica Federico. 2018. *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Corso, Guido. 2013. *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, in *La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Atti del Seminario, Roma, Corte costituzionale, 26 ottobre 2012. Milano: Giuffrè, 1 ss.
- Cortese, Fulvio, Gracy Pelacani (a cura di). 2017. *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Fattori, Gabriele (a cura di). 2021. *Libertà religiosa e sicurezza*. Pisa: Pacini Giuridica.
- Finocchiaro, Francesco. 1977. *Art. 19. Rapporti civili*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca. Bologna-Roma: Zanichelli, Foro italiano, 238 ss.
- Giupponi, Tommaso Francesco. 2010. *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*. Bologna: Bonomo.
- Giupponi, Tommaso Francesco. 2023. *Sicurezza e potere*, in *Potere e Costituzione, Enciclopedia del diritto, I Tematici*, V, a cura di Marta Cartabia e Marco Ruotolo. Milano: Giuffrè, 1149 ss.
- Longo, Erik. 2022. «L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti». *Diritti, immigrazione, cittadinanza* 2, 204 ss.
- Massa Pinto, Ilenia. 2021. «Globalizzazione e religioni: la prospettiva del diritto costituzionale». *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 1, 49 ss.

- Morrone, Andrea. 2001. *Il custode della ragionevolezza*. Milano: Giuffrè.
- Morrone, Andrea. 2005. *Multiculturalismo e stato costituzionale*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, a cura di Aljs Vignudelli. Torino: Giappichelli, 13 ss.
- Nobili, Gian Guido, Tommaso Francesco Giupponi, Emanuele Ricifari, Nicola Gallo (a cura di). 2019. *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*. Milano: Franco Angeli.
- Pace, Alessandro, Michela Manetti. 2006. *Art. 21. La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca e Alessandro Pizzorusso. Bologna-Roma: Zanichelli, Foro italiano.
- Parisi, Marco. 2021. «Principio di laicità e democrazia pluralista. Continuità e discontinuità nella tutela degli interessi religiosi individuali e collettivi». *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2, 303 ss.
- Pitino, Arianna. 2018. *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*. Torino: Giappichelli.
- Ronchetti, Laura (a cura di). 2012. *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*. Milano: Giuffrè.
- Rosa, Francesca. 2021. *Il diritto costituzionale*, in *Libertà religiosa e sicurezza*, a cura di Gabriele Fattori. Pisa: Pacini Giuridica, 33 ss.
- Salcuni, Giandomenico. 2021. *Il diritto penale*, in *Libertà religiosa e sicurezza*, a cura di Gabriele Fattori. Pisa: Pacini Giuridica, 95 ss.
- Savino, Mario. 2017. «Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità». *Quaderni costituzionali* 1, 41 ss.
- Tega, Diletta. 2021. *Laicità*, in *Grammatica del costituzionalismo*, a cura di Corrado Caruso e Chiara Valentini. Bologna: Il Mulino, 129 ss.
- Trimarchi, Michele. 2021. *Il diritto amministrativo*, in *Libertà religiosa e sicurezza*, a cura di Gabriele Fattori. Pisa: Pacini Giuridica, 65 ss.
- Vrenna, Massimiliano. 2013. *Le Regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di Emanuele Rossi, Francesca Biondi Dal Monte, Massimiliano Vrenna. Bologna: Il Mulino, 397 ss.