



Coscienza e Libertà

SEMESTRALE DI LIBERTÀ RELIGIOSA, LAICITÀ, DIRITTI DAL 1978

T.F. Giupponi



Religione e sicurezza integrata

ISSN 0394-2732

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

Sicurezza integrata e libertà religiosa*

Tommaso F. Giupponi

Professore Ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze giuridiche, Università di Bologna

ABSTRACT

Il saggio affronta problematicamente i rapporti tra sicurezza integrata (come definita dal d.l. n. 14 del 2017) e libertà religiosa, con particolare riferimento alle più recenti dinamiche che hanno caratterizzato la trasformazione in senso multiculturale della società italiana. Specifica attenzione è data, in questo senso, alla più recente giurisprudenza, costituzionale e di legittimità, non priva di incertezze e oscillazioni.

SOMMARIO

1. La sicurezza e le sue diverse dimensioni costituzionali – 2. Sicurezza integrata e sicurezza urbana – 3. Libertà religiosa e sicurezza – 4. Prove di bilanciamento e sfide del multiculturalismo.

1. La sicurezza e le sue diverse dimensioni costituzionali

Come noto, la sicurezza assume diverse possibili connotazioni. Anche sul piano più strettamente giuridico, è concetto polisemico, multidimensionale e relazionale che nel corso del tempo ha espresso, ed esprime ancora oggi, diversi significati a seconda del contesto di riferimento¹.

Così, via via, si è parlato di sicurezza interna ed esterna, di sicurezza individuale e collettiva, di sicurezza materiale o ideale. Tuttavia, una distinzione che ha avuto rilievo sin dalle origini, e che da ultimo è tornata di grande attua-

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

¹ Sul punto, più in generale, sia consentito un rinvio a T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bonomo, Bologna, 2010.



lità, 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 civile.

Questo, ad oggi, è forse l'orizzonte più problematico del dibattito intorno alla sicurezza e alle sue dimensioni giuridiche, che interseca la sua discussa configurazione quale vera e propria situazione giuridica soggettiva tutelata dall'ordinamento ("diritto alla sicurezza"), secondo alcuni² collegata all'obbligo positivo dello Stato di tutelare la vita e l'incolumità delle persone rispetto a condotte criminali altrui (anche sulla base di un'incerta giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo)³.

Strettamente connessa alle origini dello stesso concetto moderno di Stato, la sicurezza ne ha a lungo rappresentato una delle più potenti basi di legittimazione, oltre che la principale finalità. Nel corso dei secoli, tuttavia, all'evoluzione delle concezioni dello Stato che si sono via via susseguite nel tempo si è accompagnata una progressiva (e in qualche modo parallela) rivisitazione della concezione stessa della sicurezza e delle sue diverse declinazioni.

Il diritto, di conseguenza, si è sempre più interessato della sicurezza, che prima è divenuta oggetto di una specifica disciplina giuridica, per poi assumere, più di recente, il volto di un vero e proprio valore costituzionale fondamentale, in grado di svolgere un ruolo sempre più significativo nell'ambito delle complesse operazioni di bilanciamento con altri valori, principi o diritti costituzionali.

Attualmente, nell'ambito delle forme di stato liberaldemocratiche contemporanee, alla tradizionale visione difensiva (e, in qualche modo, conservativa) della sicurezza quale prevenzione e repressione dei reati, si è affiancata una

² In questo senso, per tutti, J. ISENSEE, *Il diritto fondamentale alla sicurezza. A proposito dei doveri di protezione dello stato liberale di diritto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017. Più recentemente, in chiave problematica, si vedano anche le riflessioni di G. IRZCOVICH, *Sicurezza*, in C. CARUSO e C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 157 ss. *Contra*, T.F. GIUPPONI, *Sicurezza e potere*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e Costituzione, Enciclopedia del diritto - I Tematici*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2023, p. 1165 ss.

³ Con particolare riferimento all'art. 2 CEDU e alla protezione multidimensionale del diritto alla vita che ne consegue.



diversa concezione di sicurezza (più ampia e dai contorni sfumati), legata alle finalità tipiche del *welfare state*, quale libertà dal bisogno e sicurezza sociale, in chiave trasformativa e promozionale. In questo modo, nell'ambito del c.d. Stato di prevenzione⁴, ci si è mossi oltre la tradizionale prevenzione e repressione penale, verso gli orizzonti di una piena emancipazione della persona e della sua tutela rispetto all'emersione dei rischi dovuti allo sviluppo economico e scientifico-tecnologico, anche nell'ottica della garanzia in chiave sostanziale del principio di eguaglianza.

Questa evoluzione ha portato ad una progressiva accentuazione dei profili di inevitabile integrazione delle politiche e degli interventi in materia di sicurezza. Lo stesso concetto odierno di sicurezza, infatti, non evoca esclusivamente (e in senso stretto) la sola prevenzione e repressione dei reati, compito dello Stato e tradizionale manifestazione della sua sovranità e del monopolio dell'uso legale della forza all'interno della comunità; oggi, nella prospettiva del costituzionalismo liberaldemocratico volto alla costruzione di un ordinamento 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, 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 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 ordine pubblico si affiancano gli interventi (di competenza anche regionale e locale) in una vasta gamma di settori ad esso "liminari", volti a ridurre le cause di emarginazione e di esclusione sociale, spesso alla base delle singole condotte criminali concretamente agite.

⁴ Cfr. E. DENNINGER, *Dallo "Stato di diritto" allo "Stato di prevenzione"*, in V. BALDINI (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, Università degli Studi di Cassino, Cassino, 2005, p. 45 ss. Secondo questa impostazione, «mentre la logica funzionale dello Stato di diritto si orienta basandosi sulla libertà e l'autonomia dell'individuo, la logica funzionale dello stato di prevenzione si orienta basandosi sulle idee di sicurezza e di efficienza» (p. 50). In tale contesto, più in generale, ai concetti di libertà, eguaglianza e fraternità si sostituirebbero quelli di sicurezza, diversità e solidarietà, cfr. E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e Legge fondamentale*, Giappichelli, Torino, 1998.



2. Sicurezza integrata e sicurezza urbana

Questo concetto di “sicurezza integrata” è ora accolto anche dal legislatore ordinario, sulla scia di quanto previsto dall’art. 118, comma 3, Cost., in base al quale è compito della legge statale disciplinare le necessarie forme di coordinamento amministrativo tra Stato e Regioni (inevitabilmente coinvolgenti, a ben vedere, anche gli Enti locali) in materia, tra l’altro, di sicurezza e immigrazione⁵. In base al d.l. n. 14 del 2017, infatti, per sicurezza integrata si intende «l’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»⁶.

In quest’ottica, tra gli interventi previsti nell’ambito della necessaria integrazione tra i differenti livelli di governo coinvolti, vengono valorizzati anche quelli volti a migliorare la qualità della vita sul territorio e a favorire l’inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle diverse aree interessate⁷. Tale concezione, come noto, evidenzia una sua particolare rilevanza a livello metropolitano, in connessione con l’affermazione del concetto (in qualche modo collegato al primo) di “sicurezza urbana”.

La sicurezza, infatti, assume oggi particolare rilievo proprio nell’ambito

⁵ «La legge statale disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell’art. 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali». Sul punto, cfr. P. BONETTI, *L’allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell’ordine pubblico, della sicurezza e dell’immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 1121 ss.

⁶ Cfr. l’art. 1, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017. Su tale intervento normativo, tra gli altri, sia consentito un rinvio a T.F. GIUPPONI, *Il “pacchetto sicurezza” e i rinnovati poteri del Sindaco in materia di sicurezza urbana*, in G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, FrancoAngeli, Milano, 2019, p. 13 ss.

⁷ In questo senso, in particolare, le *Linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata*, approvate dalla Conferenza unificata il 23 gennaio 2018 e le *Linee guida per l’attuazione della sicurezza urbana*, approvate dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali il 26 luglio 2018, con particolare riferimento (rispettivamente) agli strumenti ed ai progetti di inclusione sociale in ambito sanitario, di assistenza sociale e di riqualificazione urbana; nonché alla promozione dell’inclusione, della protezione e della solidarietà sociale, anche nell’ambito di forme di partenariato pubblico-privato.



del contesto urbano, dove spesso si manifestano per prime tutte le principali tensioni interne alla comunità (sociali, economiche, politiche, culturali e religiose). Sullo sfondo, infine, rimane il tema più generale della distanza sempre più spesso rilevata tra “percezione” e “dato reale” in materia di sicurezza, anche alla luce della sua particolare spendibilità sul piano del consenso politico.

Per “sicurezza urbana”, infatti, si intende «il 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»⁸.

Tale assetto appare confermato anche dalla giurisprudenza ormai consolidata della Corte costituzionale, la quale individua nella materia «ordine pubblico e sicurezza» di cui all’art. 117, comma secondo, lett. h), Cost. la c.d. sicurezza in senso stretto, volta (cioè) a prevenire e reprimere le condotte penalmente rilevanti. Nell’ambito di tale competenza, l’Amministrazione dello Stato si articola a livello locale anche attraverso la figura del Sindaco quale Ufficiale del Governo⁹. Tuttavia il Sindaco, quale rappresentante della comunità e nell’ambito delle funzioni amministrative proprie dell’Ente locale, può attuare tutta un’ulteriore serie di interventi, ad esempio, in ambito sociale, culturale, sportivo e urbanistico¹⁰.

⁸ In questo senso l’art. 4 del d.l. n. 14 del 2017.

⁹ Proprio in tale veste, come noto, al Sindaco sono attribuiti i poteri di ordinanza contingibile e urgente in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana, ex art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), al fine di tutelare l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana e, tra l’altro, a «prevenire e contrastare l’insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l’accattonaggio con impiego di minori e disabili», fenomeni di abusivismo, illecita occupazione di spazi pubblici, e violenza, anche legati all’abuso di alcool o all’uso di sostanze stupefacenti.

¹⁰ In questo caso, come rappresentante della comunità locale, il Sindaco può intervenire anche attraverso ordinanze contingibili e urgenti, ex art. 50, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) in materia non solo di igiene pubblica o in caso di emergenze sanitarie, ma anche di fronte a «situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell’ambiente e del patrimonio culturale o di

In questo secondo caso, come già anticipato, si rientra però nell'ambito di competenze che non incidono direttamente sulla sicurezza in senso stretto, ma che toccano settori ad essa contigui, e che vedono significative competenze da parte di Regioni ed Enti locali. Ebbene, per la Corte costituzionale, proprio per questo «la sicurezza può [...] 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 Stato¹¹. Alle Regioni, in particolare, «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)¹².

Secondo tale approccio, quindi, la citata legislazione statale (in attuazione della Costituzione) ha previsto un quadro normativo in cui l'intervento delle autonomie territoriali 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»¹³.

Tale approccio "integrato" è confermato anche dalle già citate *Linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata* e dalle *Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana*, le quali evocano tutta una serie di interventi delle autonomie regionali e locali, volti alla inclusione sociale, alla ricostruzione della dimensione comunitaria, al miglioramento dei servizi alla persona e delle politiche abitative, anche attraverso interventi finalizzati alla

pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche».

¹¹ Cfr., tra le altre, le sentt. nn. 285/2019, 177/2020, 236/2020, 176/2021, 69/2023.

¹² In questo senso, in particolare, la sent. n. 69/2023.

¹³ Così, espressamente, la sent. n. 285/2019.



riduzione del sentimento di insicurezza, all'uso e all'animazione sociale del territorio, alla riqualificazione urbana e alla diffusione della cultura della legalità, con un insieme di strumenti che attengono sia alla c.d. prevenzione situazionale sia alla c.d. prevenzione comunitaria¹⁴.

3. Libertà religiosa e sicurezza

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 noto, 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 pluralistica¹⁵.

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 migranti¹⁶.

Come noto, la sicurezza o l'ordine pubblico non sono espressamente richiamati dall'attuale art. 19 Cost. come un limite espresso alla libertà religiosa¹⁷. D'altronde, almeno fino al 2001, l'ordine pubblico nemmeno compariva in

¹⁴ Sul punto, tra gli altri, cfr. G.G. NOBILI, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, in G.G. NOBILI, T.F. GIUPPONI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città*, p. 61 ss.

¹⁵ Sul punto, da ultimo, si veda G. FATTORI (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021.

¹⁶ Basti solo pensare 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*. Per una ricostruzione di tali vicende, tra gli altri, si vedano M. TRIMARCHI, *Il diritto amministrativo*, nonché G. SALCUNI, *Il diritto penale*, entrambi in G. FATTORI (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, cit., rispettivamente p. 65 ss. e p. 95 ss.

¹⁷ «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».

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 repubblicane, visto anche l'utilizzo in chiave di svuotamento delle libertà fondamentali che ne era stato fatto durante il periodo fascista¹⁸.

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 nel "gioco del bilanciamento" rispetto ad altri valori, principi e diritti costituzionali potenzialmente in conflitto. In ogni caso, si aprono in questo caso scenari di particolare complessità, che attengono alla possibilità (*rectius* al rischio) che la sicurezza possa assumere qui una dimensione prevalentemente ideale, e non solo materiale, in riferimento alla necessità di tutelare i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, con tutte le conseguenze del caso¹⁹.

Senza affrontare in questa sede il tema di quanto possano rinvenirsi, nel nostro ordinamento costituzionale, tracce di protezione della democrazia²⁰, è

¹⁸ 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, p. 817 ss.

¹⁹ Sul punto, da ultimo, si veda F. ROSA, *Il diritto costituzionale*, in G. FATTORI (a cura di), cit., in particolare p. 42 ss.

²⁰ Il principale riferimento può rinvenirsi nella XII Disposizione transitoria e finale, secondo la quale, tra l'altro, «è vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista». Tracce in tal senso, poi, possono ritrovarsi 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".



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 loro mero contenuto, alla pacifica convivenza²¹.

Tale consapevolezza sembra essere confermata anche dalla previsione del solo limite del "buon costume", tradizionalmente ricondotto, dalla dottrina maggioritaria e dalla giurisprudenza costituzionale, alla sfera del pudore sessuale, di matrice sostanzialmente penalistica²². A conforto di tale ricostruzione, d'altronde, sta anche la previsione, da parte dello stesso art. 19 Cost., 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 il già citato riferimento di cui all'art. 8, comma 2, Cost., in base al quale le confessioni religiose diverse dalla cattolica «hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano», non sembra debba essere sopravvalutato, 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 inviolabili, 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 stesse²³.

²¹ 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 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.

²² In questo senso, anche se in relazione all'analogo 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.

²³ Cfr., ad es., le sentt. nn. 59/1958, 43/1988.



In ogni caso, deve essere comunque ricordato che, qualora la libertà religiosa si intrecci, per le concrete modalità di esercizio e di manifestazione del culto, con altre libertà costituzionali²⁴, debbano trovare di conseguenza applicazione le limitazioni eventualmente previste per quelle²⁵. Ciò, in particolare, appare evidente per la disciplina della libertà di riunione²⁶, la quale prevede che delle riunioni in luogo pubblico debba essere dato preavviso all’Autorità di pubblica sicurezza²⁷.

4. Prove di bilanciamento e sfide del multiculturalismo

Da ultimo, la possibilità che le esigenze connesse al valore della sicurezza possano limitare la libertà religiosa è stata confermata anche dalla Corte costituzionale²⁸. 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

²⁴ Quali, ad es., la libertà di riunione o di associazione, disciplinate rispettivamente dagli artt. 17 e 18 Cost.

²⁵ Cfr., sul punto, la sent. n. 49/1957.

²⁶ 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».

²⁷ 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 alle quali il preavviso deve essere dato al Questore almeno tre giorni prima della riunione (art. 18). Come noto, il successivo art. 25 prevede un’analoga 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. Sul punto, tra gli altri, si veda S. TROILLO, *La libertà di riunione di fronte alle nuove esigenze di sicurezza e vivibilità urbane. Considerazioni sulla Direttiva del Ministro dell’interno in tema di manifestazioni nelle aree cittadine sensibili*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, VII, Giappichelli, Torino, 2010, p. 3341 ss.

²⁸ Si veda, in particolare, la sent. n. 63/2016.



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 Corte²⁹, «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»³⁰.

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»³¹.

²⁹ Il riferimento obbligato è alla sent. n. 85/2013.

³⁰ 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.

³¹ 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, aveva imposto

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 legislazione vigente in materia di pubblica sicurezza³². Il nostro ordinamento, infatti, consente senz'altro che

«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 stabiliva, 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.

³² 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.



«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*)³³. 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 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 multietnica è una necessità», essa non

³³ 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».



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»³⁴.

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» richiamato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale³⁵, e di quel concetto di "sicurezza integrata" che, come abbiamo visto, parte da 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 multiculturali contemporanee.

³⁴ 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, sentt. nn. 24739/2016 e 25163/2016, alla luce del fatto che le manifestazioni delle pratiche religiose devono «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».

³⁵ 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.