



**Roberto Mazzola**

(ordinario di Diritto canonico e ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro")

## **Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa \***

**SOMMARIO:** 1. Religioni e territorio urbano. L'espansione dei confini operativi della libertà religiosa – 2. Le dinamiche politico-sociali sottese alla trasformazione degli spazi fisici di laicità – 3. Spazi urbani e identità religiosa. Le "ordinanze sindacali" e le politiche di integrazione degli enti locali – 4. Il ruolo della giustizia amministrativa nella attuazione del principio di laicità a livello locale.

### **1 - Religioni e territorio urbano. L'espansione dei confini operativi della libertà religiosa**

Nel tentativo di esaminare le principali problematiche connesse al rapporto fra laicità e enti locali proverò a verificare se e in che misura, da un lato i processi di trasformazione sociale, nello specifico i flussi migratori<sup>1</sup>, dall'altra l'evoluzione normativa, in particolare la riforma del titolo V della Costituzione e la legge 24 luglio 2008, n. 125 in materia di "sicurezza urbana", abbiano influito, a livello di amministrazioni locali, sulle politiche di integrazione e sul grado di pluralismo confessionale e culturale.

Nel 1955 Gabriel Le Bras nell' *Histoire du droit et des institutions*<sup>2</sup> spiegando la genesi e l'evoluzione degli istituti giuridici della Chiesa

---

\* Testo della relazione tenuta al Convegno nazionale di studio (organizzato dall'A.D.E.C. e tenutosi a Bari il 17-18 settembre 2009) sul tema *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, destinata ad essere pubblicata negli atti del Convegno.

<sup>1</sup> Cfr. T. CAPONIO, *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli. Introduzione*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 9.

<sup>2</sup> G. LE BRAS, *Histoire du droit et des institutions de l'Eglise en Occident*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1955, trad. it. a cura di G. Margiotta Broglia e F. Margiotta Broglia, *La Chiesa del diritto. Introduzione allo studio delle istituzioni ecclesiastiche*, Bologna, il Mulino, 1976, p. 139 ss. Si veda al riguardo l'ampia bibliografia, soprattutto in lingua francese, dedicata allo studio del rapporto fra religioni e geografia. Opera miliare al riguardo rimane il saggio di P. DEFFONTAINES, *Géographie et religions*,



mise in evidenza il forte condizionamento esistente fra *diritto* e *territorio*. Il monachesimo non si sarebbe mai sviluppato nel tumulto delle città, così come gli ordini mendicanti non sarebbero mai cresciuti lontano dal brusio delle città mercantili. Questo metodo interpretativo fondato sull'analisi del rapporto fra *territorio* e *diritto* è applicabile allo studio del principio di laicità? Qualora ciò fosse possibile, che informazioni potrebbe offrire un approccio metodologico di questa natura?

Tra la fine degli anni Ottanta dello scorso secolo e l'inizio del Duemila, tanto il giudice costituzionale<sup>3</sup> quanto la giustizia amministrativa<sup>4</sup>, in merito al principio di laicità, hanno richiamato ripetutamente nelle loro pronunce una certa tipologia di "spazi": innanzitutto quelli '*indoor*' destinati all'esercizio di pubblici servizi. Se la sentenza n. 203 del 1989<sup>5</sup>, così come la pronuncia n. 13 del 1991<sup>6</sup> della Corte costituzionale implicitamente facevano riferimento alle aule scolastiche, nella sentenza n. 334 del 1996<sup>7</sup> il luogo fisico associato al

---

Gallimard, Paris, 1948. Tra la fine degli anni Quaranta e gli anni Cinquanta dello scorso secolo vi fu un interessante sviluppo della ricerca sul tema. In particolare meritano attenzione le opere di **X. DE PLANHOL**, *Le monde islamique. Essai de géographie religieuse*, P.U.F., Paris, 1957 e di **J. CÉLERIER**, *Islam et géographie*, Hersperis, Paris, 1952.

<sup>3</sup> Cfr. **S. DOMIANELLO**, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte costituzionale in materia di libertà religiosa (1987-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999; **S. SICARDI**, *Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e rispetto alle posizioni dei giudici comuni)*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 501 ss; **S. FERRARI**, *Libertà religiosa individuale ed egualanza delle comunità religiose nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 3, 1997, p. 3085.

<sup>4</sup> Cfr. **E. GLIOZZI**, *La laicità e il Consiglio di Stato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 3, 2006, p. 841 ss. Si veda anche **J. PASQUALI CERIOLI**, *La laicità nella giurisprudenza amministrativa: da principio supremo a 'simbolo religioso'*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), marzo 2009, pp. 1-24. Si veda, inoltre, **G. CASUSCELLI**, *Le laicità e le democrazie: la laicità della "Repubblica democratica" secondo la Costituzione italiana*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1, 2007, p. 169 ss.

<sup>5</sup> Sent. Corte cost. 11-12 aprile 1989, n. 203, in *Giur. cost.*, 1, 1989, pp. 890-911. In questo caso l'oggetto del giudizio descritto nel 'ritenuto in fatto' è una azione (l'atto di insegnare la religione cattolica) e non uno spazio fisico. Tuttavia è del tutto intuitivo che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9.2 della l. 25 marzo 1985, n. 121 e dell'art. 5 lett. b, n. 2 del Protocollo addizionale facciano riferimento ad un comportamento che presuppone l'esistenza di un'aula scolastica.

<sup>6</sup> Sent. Corte cost. 11-14 gennaio 1991, n. 13, in *Giur. cost.*, 1, 1991, pp. 77-94. Anche in questo caso la discussione intorno all'orario scolastico implica l'esistenza di uno spazio fisico che consenta ai docenti di svolgere la loro funzione didattica.

<sup>7</sup> Considerazioni analoghe alle precedenti è possibile farle per la sentenza Corte cost., 30 settembre-8 ottobre 1996 n. 334. In questo caso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 238 c.p.p. in merito alle modalità di prestazione del giuramento decisoria, richiamava indirettamente lo spazio fisico delle aule giudiziarie. Un espresso riferimento a queste ultime come luogo dove sperimentare l'applicazione del



dibattito sulla laicità erano le aule giudiziarie. Il ‘ritenuto in fatto’ di più pronunce racconta, inoltre, come molte questioni inerenti il principio di laicità abbiano invece avuto luogo in spazi ‘outdoor’ soggetti a particolari vincoli di destinazione di interesse pubblico. Così il giudice costituzionale del 1993 nella sentenza n. 195, nel giudicare in merito allo *ius aedificandi* della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, associava la riflessione sulla laicità alle “aree di urbanizzazione secondaria specificamente riservate ai servizi religiosi”<sup>8</sup>. Infine, in più giudizi di legittimità costituzionale, quelli, per intendersi, in materia di vilipendio della religione dello Stato<sup>9</sup> o di turbamento di funzioni religiose del culto cattolico<sup>10</sup>, il luogo fisico associato alla laicità risultava essere un generico e neutrale “spazio collettivo”.

Apparentemente questi dati sembrano cogliere soltanto i profili descrittivi del problema, in verità contengono interessanti informazioni anche dal punto di vista sostanziale. Innanzitutto emerge con evidenza come nell’arco di tempo a cavaliere fra la fine dello scorso secolo e l’inizio di questo millennio, gli “spazi *indoor*” destinati all’esercizio di pubblici servizi appaiono luoghi dal forte valore simbolico<sup>11</sup> e

---

principio di laicità si ha, invece, in Corte di Cassazione, VI sez. pen., 10 luglio 2009, n. 28482. Nel ‘ritenuto in fatto’ si richiamano le pronunce del Tribunale dell’Aquila e della Corte d’Appello del capoluogo abruzzese in merito alla constatazione della «illegittima presenza nell’aula d’udienza del “crocifisso”, simbolo della cristianità, che si poneva in contraddizione con il principio costituzionale della “libertà di religione e di coscienza” e mortificava le esigenze di “neutralità” e “imparzialità” che dovevano, invece, essere garantite in forza dell’altro principio costituzionale di laicità dello Stato».

<sup>8</sup> Nella sentenza oggetto d’esame (sent. Corte cost., 19-27 aprile 1993, n. 195 in *Giur. cost.*, 3, 1993, pp. 1324 -1335, il ‘ritenuto in fatto’ richiama direttamente specifiche aree urbane il cui utilizzo implica l’applicazione, da parte del legislatore regionale *in primis* e della amministrazione comunale in subordine, del principio di laicità. La norma sottoposta al vaglio della Corte, infatti, riguarda la disciplina urbanistica dei servizi religiosi della Regione Abruzzo. In particolare si trattava delle «aree specificamente riservate ai servizi religiosi sino ad un massimo del 20% di quelle obbligatoriamente previste per attrezzature di interesse comune, nonché [spazi] da utilizzarsi per la realizzazione di attrezzature di interesse comune di tipo religioso».

<sup>9</sup> Sent. Corte cost., 13-20 novembre 2000, n. 508 in *Giur. cost.*, 4 , 2000, pp. 3965-3979.

<sup>10</sup> Nella Sent. Corte cost., 1-9 luglio 2002, n. 327, in *Giur. cost.*, 4, 2002, pp. 2522-2527 il ‘considerato in diritto’ affrontando la questione di legittimità costituzionale dell’art. 405 del c.p. cita espressamente la norma penale e, così facendo, contestualizza i fatti richiamati dalla disposizione normativa spazi fisici: i «luoghi destinati al culto» o, più genericamente, i «luoghi pubblici» o «aperti al pubblico».

<sup>11</sup> Significative al riguardo sono le proposte di legge citate in nota nel saggio di N. MARCHEI, *Il simbolo religioso e il suo regime giuridico nell’ordinamento italiano*, in *Symbolon/Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell’Europa multiculturale*, a cura di E. Dieni, A. Ferrari, V. Pacillo, il Mulino, Bologna, 2005, p. 269. In esse la previsione dell’obbligo di esporre il crocifisso in tutti i pubblici uffici e le pubbliche amministrazioni della



identitario<sup>12</sup>. Essi costituiscono lo spazio fisico scelto dallo Stato italiano e dalla Chiesa cattolica per rivendicare i fondamenti della loro reciproca indipendenza e sovranità: imparzialità, equidistanza e non identificazione nel primo caso; universalità e dimensione soteriologica nel secondo.

Diverso, invece, il significato attribuito dagli organi giurisdizionali e dalla pubblica amministrazione alla nozione di «spazio pubblico». Fino all'inizio dell'attuale millennio questi luoghi sono stati descritti dalla giurisprudenza, tanto costituzionale quanto amministrativa, come spazi neutrali dove il singolo fedele, individualmente o collettivamente, sperimenta e vive la propria identità religiosa.

Ora, sia che si tratti di spazi *indoor* o di luoghi *outdoor* vincolati da particolari destinazioni d'uso, sia che le vicende inerenti il principio di laicità abbiano avuto luogo in "spazi collettivi", il denominatore comune che li caratterizza è il loro essere radicati nel tessuto urbano divenuto, a partire dagli anni Novanta, testimone, in maniera crescente, delle forti contraddizioni e lacerazioni collegate ai rapidi cambiamenti nella morfologia sociale e demografia dell'Italia a causa della crescita del fenomeno immigratorio che ha trasformato molte città in importanti poli nevralgici per l'elaborazione delle *policy* sulla integrazione culturale e religiosa<sup>13</sup>.

---

Repubblica (proposta di legge, 17 giugno 2002, n. 2794 di iniziativa parlamentare on. Bricolo-Lega Nord; proposta di legge, 25 febbraio 2003 n. 1717 di iniziativa parlamentare on. Sodano-Udc, Ccd, Cdu, De) rispondeva alla esigenza di demarcare simbolicamente gli spazi della P.A. affinché fosse manifesta l'essenza cristiana dello Stato italiano. Si veda al riguardo **A. TRAVI**, *Simboli religiosi e giudice amministrativo*, in *Foro it.*, 4, 2006, pp. 181-183; **F. VECCHI**, *Il Consiglio di Stato in tema di crocifisso: il simbolo confessionale esprime valori oggettivi e condivisi in una prospettiva di laicità "positiva"*, in *Ius ecclesiae*, 2, 2006, pp. 540-547.

<sup>12</sup> La questione dell'esposizione del crocifisso nei locali degli edifici pubblici, osserva **A. MORELLI**, *Simboli religiosi e pluralismo democratico: brevi considerazioni sulla vicenda del Crocifisso*, in *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, a cura di N. Fiorita, D. Loprieno, Firenze University Press, Firenze, 2009, p. 225, «è un indice emblematico di quella conflittualità identitaria determinata dalla trasformazione in senso multiculturale della nostra società». Cfr. anche **P. CAVANA**, *Modelli di laicità nelle società pluraliste. La questione dei simboli religiosi nello spazio pubblico*, in *Annali - Quaderni della Università degli Studi del Molise. Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, a cura di M. Parisi, Ed. Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 43 ss.

<sup>13</sup> Cfr. **R. MAZZOLA**, *Libertà di culto e «sicurezza urbana» nella «Direttiva» del Ministro dell'Interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2, 2009, pp. 403-414. Come evidenziano gli obiettivi di Lisbona e Goteborg, è nelle zone urbane che si gioca oggi la sfida dell'Unione Europea fondata sul miglioramento della competitività sul piano sociale e ambientale. Si veda al riguardo



Tutto ciò impone di riflettere su di un punto: nelle più recenti pronunce i giudici richiamano sempre e soltanto i tradizionali spazi della laicità, o nuovi luoghi fanno da scenario alle interazioni fra enti locali e minoranze etnico - religiose?

## 2 - Le dinamiche politico-sociali sottese alla trasformazione degli spazi fisici di laicità

Per rispondere a questo interrogativo è necessario innanzitutto considerare un dato: la tipologia dello spazio fisico riflette sempre la natura storico-politica del conflitto che vi si svolge. In tal senso, il fatto che il problema della laicità in Italia per lungo tempo si sia incentrato prevalentemente sull'uso o meno di determinati simboli religiosi all'interno degli istituti scolastici, delle aule giudiziarie o nelle sale adibite a seggi elettorali, dimostra che il dibattito politico e dottrinale si è sviluppato intorno ad un modello di laicità dove l'oggetto del contendere richiama innanzitutto lo schema ottocentesco del rapporto dialettico fra sovranità dello Stato liberale e indipendenza della confessione religiosa di maggioranza. Le parti contendenti si scontrano sulle *res mixtae*, ma di fatto appartengono al medesimo *milieu* culturale giudaico-cristiano. Lo stesso pluralismo religioso, che fa da contorno a tale dialettica, si inscrive all'interno di un orizzonte culturale ed etico condiviso, dato da un comune riferimento alle stesse fonti, Bibbia e Vangelo, e allo stesso *corpus* dottrinale costituito dal patrimonio teologico-letterario dei Padri della Chiesa. Nel contempo i centri urbani dove maturano tali dinamiche sono realtà sociali che appaiono, ancora, culturalmente e etnicamente del tutto omogenee.

Tuttavia, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta dello scorso secolo, sia i processi di trasformazione sociale imputabili al forte incremento dei flussi migratori, sia il trasferimento ai Comuni di importanti competenze amministrative in materia di migranti<sup>14</sup>, in forza di quanto disposto dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286<sup>15</sup>, hanno

---

lo studio dal titolo: «*Dov'è finito Urban?*» *Più Città: Progetti Integrati Urbani 2007-2013*, a cura di M. Baroni, in [www.anci.it](http://www.anci.it), p. 12 ss.

<sup>14</sup> Cfr. T. CAPONIO, *Le politiche per gli immigrati*, in *Conoscere l'immigrazione. Una cassetta degli attrezzi*, a cura di I. Ponzo, Carocci, Roma, 2009, p. 30. La stessa autrice evidenzia come la legge Bossi-Fini del 2002, e ancora di più il relativo regolamento di attuazione approvato con d.p.r. n. 334/2004, hanno confermato in maniera inequivocabile il ruolo decisivo dei Comuni sulle strategie di attuazione delle politiche di immigrazione elaborate a livello regionale.

<sup>15</sup> In particolare il «Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», nel quale era stata



progressivamente e inesorabilmente mutato le priorità dell'agenda politica dei governi locali e trasformato il ruolo delle città. Esse, infatti, si confermano, come evidenziano a chiare lettere sia le linee direttive della "Carta di Lipsia"<sup>16</sup> del maggio 2007 sulle "Città europee sostenibili", sia la "Dichiarazione finale dei Ministri dello Sviluppo Urbano"<sup>17</sup> elaborata a Marsiglia il 25 novembre 2008 sul tema della città "sostenibile e solidale", non solo come importanti luoghi di crescita economica e sociale, ma anche come spazi nevralgici di conflitto e di tensioni a causa della presenza di comunità sempre più diversificate, per cultura, religione e stili di vita<sup>18</sup>. All'interno dei centri urbani, le amministrazioni locali, molto più che in passato, si trovano a dovere far fronte a sfide importanti sul piano della coesione sociale e dell'integrazione<sup>19</sup>. Come è stato ben evidenziato nella bozza finale

---

trasfusa la l. 6 marzo 1998, n. 40 contenete la «Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» (c.d. legge Turco-Napolitano) individuava più livelli di competenza locale, attribuendo alle Regioni il compito di programmare le politiche sull'immigrazione ed agli enti locali la loro esecuzione.

<sup>16</sup> Si tratta di un documento elaborato dagli Stati membri dell'UE dove i Ministri responsabili per lo Sviluppo Urbano hanno concordato strategie e principi comuni per le politiche di sviluppo delle città. In particolare i Ministri si impegnano: i) a iniziare un dibattito politico nei loro Stati su come integrare i principi e le strategie della Carta di Lipsia sulle «Città Europee Sostenibili» nelle politiche di sviluppo nazionale, regionale e locale; ii) ad usare lo strumento di sviluppo urbano integrato e la relativa governance per la sua attuazione e, a questo fine, creare le strutture più opportune a livello nazionale; iii) a promuovere la costituzione di un'organizzazione territoriale equilibrata, basata su una struttura urbana europea policentrica.

<sup>17</sup> La Dichiarazione costituisce il documento finale frutto del lavoro collegiale dei Ministri dello Sviluppo Urbano riunitisi a Marsiglia nella primavera del 2008 su invito della Presidenza francese del Consiglio dell'Unione Europea per discutere e elaborare un programma comune sul tema delle città sostenibili e solidali. Hanno partecipato alla riunione anche la Commissione europea per la Politica Regionale, rappresentanti del Parlamento europeo, del Comitato delle Regioni, del Comitato Economico e Sociale Europeo e rappresentanti della BEI. La Presidenza ha inoltre accolto i rappresentanti degli Stati candidati all'accesso all'Unione Europea e dei Paesi vicini, nonché di numerose organizzazioni rappresentative delle autorità locali e della società civile. Il documento è consultabile sul sito [www.anci.it](http://www.anci.it)

<sup>18</sup> In questo contesto, osserva **T. CAPONIO**, *Città italiane e immigrazione*, cit., p. 9 «la città rappresenta la scena principale dell'incontro/scontro tra immigrati e autoctoni: di solito sono i principali centri urbani ad attrarre il maggior numero di migranti stranieri [...]. Cfr. anche **G. CASUSCELLI**, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), settembre 2009, pp. 1-14.

<sup>19</sup> Nella Dichiarazione di Marsiglia del 2008 si evidenzia come le città in futuro dovranno far fronte alle tensioni e ai rischi di frammentazione che «attraversano il loro territorio, rispondendo contemporaneamente agli obiettivi di ricerca dell'eccellenza, dell'integrazione di nuove popolazioni e di solidarietà con le persone



della “Carta di Lipsia”, le attuali città non sono soltanto centri di conoscenza e fonti di crescita e di innovazione ma vivono, più che nel passato, la contraddizione di essere nel contempo luoghi di conflitto dove ai problemi demografici si associano forti iniquità sociali, e si sperimentano spesso tensioni derivanti dalla esclusione sociale di specifici gruppi di popolazione. Il rischio più che reale è che nel lungo-medio termine le città non riescano “ad adempiere alla loro funzione di motore del progresso sociale e della crescita economica come descritta nella Strategia di Lisbona, a meno che non [dimostrino la capacità di] mantenere l’equilibrio sociale al loro interno [...], garantendo la loro diversità culturale [e promuovendo] il dialogo sociale ed interculturale”<sup>20</sup>.

Il quadro problematico descritto nel documento di Lipsia ovviamente vale anche per le città e le amministrazioni comunali italiane. In particolare, anche se con titubanze e con non poche contraddizioni, queste ultime, soprattutto quelle del Nord, nel rispetto delle linee direttive di Lisbona e Göteborg, in ambito di inclusione sociale hanno agito spesso “da pionieri nelle politiche per gli immigrati, facendosi carico, non solo dei problemi di accoglienza, ma soprattutto di quelli di integrazione, come evidenziato dai progetti più disparati di inserimento lavorativo, mediazione culturale, accoglienza abitativa”<sup>21</sup>.

Tutto ciò ha avuto significative conseguenze sulla geografia fisica della laicità. Le questioni del pluralismo confessionale e culturale, della non discriminazione e dell’eguale libertà nell’esprimere la propria fede, hanno accresciuto e diversificato i luoghi di confronto fra istituzioni pubbliche e confessioni religiose. Accanto agli spazi tradizionali della laicità, come possono essere le aule scolastiche, dove, come dimostrano le recenti sentenze del Consiglio di Stato e del TAR Lombardia, rispettivamente del 13 febbraio<sup>22</sup> e del 22 maggio 2006<sup>23</sup>, si perpetuano gli schemi classici della dialettica fra Stato e Chiesa cattolica, con sempre più frequenza si impongono all’attenzione delle istituzioni nuovi spazi e, nel contempo, quelli tradizionali diventano teatro di inusuali tipologie di problemi. Nel primo caso i conflitti connessi alla laicità stanno rapidamente coinvolgendo il tessuto urbano delle città e i nuovi spazi di aggregazione sociale, come testimonia la recente

---

più vulnerabili. [...]. La città sostenibile non può che essere solidale, ossia accogliente, funzionale e fonte di progresso sociale per tutti».

<sup>20</sup> Carta di Lipsia sulle «Città Europee Sostenibili», 2 maggio 2007, in [www.anci.it](http://www.anci.it), pp. 1-2; 4

<sup>21</sup> T. CAPONIO, *Città italiane e immigrazione*, cit., p. 85.

<sup>22</sup> Sent. Cons. di Stato, 13 febbraio 2006, n. 556, in [www.olir.it](http://www.olir.it)

<sup>23</sup> Sent. TAR Lombardia, 22 maggio 2006, n. 603, in [www.olir.it](http://www.olir.it)



sentenza pronunciata nel febbraio del 2009 dal Tribunale di Cremona<sup>24</sup> in merito al presunto reato di porto ingiustificato di armi commesso da un cittadino indiano di religione *sik* a causa dell'uso del *kirpan* all'interno di un centro commerciale. Lo spazio cittadino, con sempre maggiore frequenza, viene percepito dalle istituzioni, sia centrali sia periferiche, come il luogo simbolico da preservare da ogni possibile contaminazione culturale e da ogni probabile lesione dell'ordine pubblico. Come osserva, infatti, l'assessore alle politiche per l'integrazione della città di Torino, con sempre maggiore frequenza si assiste ad un conflitto "sull'uso dello spazio pubblico che spesso è di tipo sociale, economico, [e] generazionale"<sup>25</sup>.

La nozione di "*area sensibile*", contenuta nella "Direttiva del Ministro dell'Interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili"<sup>26</sup> del 2009, così come l'ordinanza del Sindaco di Rovato<sup>27</sup>, con cui, al fine di salvaguardare i valori cristiani dalla incessante contaminazione di altre religioni, si è fatto divieto ai non professanti la religione cristiana di accedere ai luoghi sacri e di culto di quest'ultima, testimoniano inequivocabilmente la tendenza crescente a demarcare simbolicamente, non solo gli spazi '*indoor*' destinati all'esercizio di pubblici servizi, ma lo stesso spazio collettivo urbano. La presenza di una certa comunità etnica e religiosa in una determinata area della città

<sup>24</sup> Sent. Trib. di Cremona, 19 febbraio 2009, in [www.olir.it](http://www.olir.it).

<sup>25</sup> I. CURTI, *Inclusione e coesione sociale: le vie della partecipazione*, in Atti del Convegno di Genova 29 Settembre 2008, in [www.anci.it](http://www.anci.it)

<sup>26</sup> Il testo della Direttiva è possibile consultarlo sul sito del Ministero dell'Interno: <http://www.interno.it>

<sup>27</sup> Nell'ordinanza n. 86 del 21 novembre 2000 il sindaco del comune di Rovato (BS), al fine «di salvaguardare i valori cristiani dalla incessante contaminazione di altre religioni e visto che altri vietano l'ingresso in determinate aree ai non appartenenti ad una specifica religione», aveva disposto «il divieto ai non professanti la religione cristiana di accedere ai luoghi sacri e di culto della predetta religione, in regime di reciprocità ed in attuazione di protezione della morale giustificato dall'interesse pubblico», disponendo, altresì, «l'istituzione di un'area di protezione e di sicurezza pari a mt. 15 lineari intorno ai luoghi sacri e di religione cristiani».

La vicenda relativa a tale atto amministrativo è particolarmente complessa. Esso è stato dichiarato inizialmente «radicalmente nullo» dal Prefetto di Brescia con ordinanza 11 gennaio 2001 (il testo dell'ordinanza prefettizia è pubblicata in *Diritto, imm. citt.*, 2, 2001, p. 237. Per una analisi normativa della ordinanza sindacale di Rovato si veda, invece, A. ALGOSTINO, *L'ordinanza del sindaco di Rovato e il pericolo di "contaminazione" dei valori cristiani. Nota a margine di un atto "considerato radicalmente nullo"*, in *Diritto, imm. citt.*, 2, 2001, pp. 84-91). Non potendo l'ordinanza prefettizia togliere validità alla ordinanza sindacale, quest'ultima, nel termine dei 120 giorni previsti dalla legge, è stata impugnata con ricorso straordinario al Capo dello Stato, il quale, previa istruttoria da parte del Ministero dell'Interno e parere del Consiglio di Stato, il 25 febbraio 2003 ne ha decretato l'annullamento.



finisce con l'essere percepita come minaccia, non tanto in ragione di una oggettiva valutazione di pericolosità, ma per ciò che il fenomeno sociale simboleggia<sup>28</sup>. Tuttavia, come ho avuto modo di sottolineare poc'anzi, gli stessi spazi tradizionali sono diventati scenario di nuove problematiche. La laicità nel sistema scolastico pubblico non gravita più soltanto intorno alle questioni inerenti la presenza di simboli religiosi nelle aule, ma si estende, ad esempio, alle prescrizioni religiose in materia alimentare all'interno delle mense; nell'ambito degli spazi pubblici, accanto ai tradizionali problemi di edificabilità dei luoghi di culto, emerge insistente la necessità di disciplinare in modo nuovo gli spazi cimiteriali<sup>29</sup>; nelle realtà abitative private di tipo condominiale si sperimentano, soprattutto nelle zone cittadine a più alta densità di migranti, nuove tipologie di problemi legate alla pratica di determinati usi e consuetudini, anche di origine religiosa, che denunciano l'impostazione ormai obsoleta di molti regolamenti condominiali<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Il caso dell'ordinanza del Sindaco di Rovato è un tipico esempio di uso abnorme dei poteri riconosciuti al sindaco dal d. lgs. 267/2000, il quale, a norma dell'art. 54, ha il potere, quale ufficiale del Governo, di adottare, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, «provvedimenti contingibili e urgenti al fine di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini». Nel caso di specie, infatti, non risultava dall'ordinanza l'esistenza di nessun pericolo concreto dell'incolumità dei cittadini, non potendosi considerare tale la paventata contaminazione di altre religioni.

<sup>29</sup> A dimostrazione di come la gestione, spesso contraddittoria e antitetica, dei nuovi spazi pubblici sia diventata da tempo la cartina tornasole per valutare il grado di laicità delle politiche degli amministratori locali, è testimoniata dalle recenti dichiarazioni dei Sindaci di Ragusa e di Treviso. Per il primo riservare uno spazio nel cimitero per le sepolture dei musulmani residenti nel territorio «è un segno di civiltà ed integrazione; la nostra è ormai una comunità multietnica ed abbiamo pertanto ritenuto giusto intervenire in un'area, da anni abbandonata, per offrire ai nostri fratelli musulmani una degna sepoltura». «Nella nostra terrà» – ha aggiunto ancora il primo cittadino di Ragusa - «c'è spazio per chi vuole integrarsi, a condizione però che si rispettino le regole della civile convivenza». Differente l'esperienza a Treviso. In questa ultima i musulmani si sono dichiarati pronti a costituire un gruppo di lavoro per collaborare alla progettazione di uno spazio cimiteriale destinato alla comunità musulmana. L'area è contenuta nel piano programmatico approvato in giunta e in commissione dalla maggioranza. Tuttavia alcuni esponenti della Lega hanno ribadito l'esigenza che lo spazio cimiteriale per i musulmani sia separato da quello consacrato per l'inumazione dei cristiani. Il senatore Stiffoni, in quota alla Lega, ha infatti dichiarato: «Non vogliamo certo che i musulmani che accompagnano la salma attraversino il nostro cimitero». I dati sono consultabili in [www.minaret.it](http://www.minaret.it)

<sup>30</sup> Il riferimento alle realtà condominiali come spazi dove si sperimenta la convivenza e il pluralismo religioso mi è stata suggerita dal prof. Pierluigi Consorti dell'Università di Pisa. A lui il merito di aver colto per primo questo particolare profilo del rapporto spazio-laicità a livello locale contenuto nell'articolo: **P. CONSORTI**, *Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti*



### **3 - Spazi urbani e identità religiosa. Le “ordinanze sindacali” e le politiche di integrazione degli enti locali**

Questi cambiamenti corrispondono a una trasformazione sostanziale del dibattito sulla laicità. Oggi si discute di simboli, di velo, di alimentazione, di tradizioni funerarie, ma dietro questa frammentazione si nasconde, osserva S. Ferrari<sup>31</sup>, la questione centrale

---

*condominali nella società multiculturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), ottobre 2009, pp. 1-28. In particolare merita di essere esaminata l'esperienza del Comune di Reggio Emilia dove è stato elaborato il *“Vademecum della buona convivenza in condominio. Elementi essenziali, regole e consuetudini nelle relazioni di vicinato a Reggio Emilia”*. Nella pagina di presentazione del progetto contenuta nel sito: [www.migrare.it](http://www.migrare.it) si legge: «Pronte le versioni in francese, inglese, arabo e cinese del *“Vademecum della buona convivenza in condominio”*, realizzato all'interno del progetto sperimentale *‘Le regole del gioco’*, promosso dall'Assessorato Coesione e Sicurezza sociale del Comune di Reggio Emilia e co-finanziato dalla Regione Emilia-Romagna. La formula editoriale bi-lingua è stata appositamente studiata per fare in modo che il vademecum possa essere utile, oltre che per la sua funzione sociale, anche per l'avvicinamento degli stranieri alla lingua italiana. Il progetto *‘Le regole del gioco’*, messo in atto in ‘Zona Stazione’, è l'espressione concreta della volontà del Comune di Reggio di intervenire ed essere presente per migliorare le condizioni di convivenza, creando azioni e opportunità di inclusione dei cittadini di origine straniera. L'ipotesi di partenza è che sia urgente individuare modalità e strumenti che si mostrino efficaci nell'influenzare positivamente alcuni comportamenti non corretti, diffondere la cultura delle regole e della legalità, indispensabili per co-abitare serenamente negli spazi pubblici e privati della quotidianità. Il *“Vademecum della buona convivenza in condominio”* intende dare un contributo concreto alla conoscenza delle regole che influenzano la vita delle persone nei palazzi e nei condomini, portando informazione e conoscenza, aiutando così a ridurre le occasioni di lite e di conflitto, nel tentativo di rendere migliori le relazioni tra vicini. Il *Vademecum* affronta i principali temi della vita di condominio [...]: costi e loro suddivisione, decisioni dell'assemblea, amministrazione condominiale e regolamenti, ma anche questioni relative all'acquisto o all'affitto della casa. Vengono illustrati casi tipici di conflitto tra vicini (rumori, parcheggi, pulizia, antenne, spazi comuni, ecc.) indicando le possibili soluzioni. Comprende inoltre un glossario con i principali termini utilizzati per le attività di gestione del condominio e degli immobili, e un elenco delle Associazioni e dei servizi pubblici che maggiormente sono attivi (anche verso gli stranieri) sui temi della casa, delle gestioni condominiali, della soluzione dei conflitti di vicinato a Reggio Emilia». Nel sito citato è possibile consultare il testo del *Vademecum*. Inoltre si veda il modello di regolamento condominiale elaborato da Confedilizia: *«Regolamento condominiale multietnico»*, Confedilizia Edizioni, Roma, 2007.

<sup>31</sup> Cfr. S. FERRARI, *Laicità asimmetrica*, in *il Regno-att.*, 6, 2006, p. 201.



del diritto alla identità individuale<sup>32</sup> e collettiva. V'è pertanto da chiedersi in che misura questo mutamento dei contenuti e degli spazi della laicità si sia riflesso sul piano normativo e giurisprudenziale. Innanzitutto va detto che le trasformazioni appena descritte hanno sollecitato sia il legislatore nazionale sia le amministrazioni locali, in particolare i Comuni, ad affrontare questa tipologia di problemi, spesso preferendo i profili di ordine pubblico e di sicurezza a quelli collaborativo-inclusivi. Non a caso l'art. 6 della l. 125 del 2008, con la quale è stato convertito in legge il decreto legge 23 maggio 2008 n. 92 recante «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», consente al Sindaco di agire come ufficiale del Governo attraverso provvedimenti contingibili e urgenti in materia di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, purché preventivamente comunicati al Prefetto, il quale, qualora i provvedimenti dei Sindaci comportino rilevanti conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, potrà sempre indire un'apposita conferenza alla quale potranno prendere parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, ove opportuno, soggetti pubblici o privati nell'ambito territoriale interessato<sup>33</sup>.

Tale rafforzamento del ruolo dei sindaci in materia di sicurezza urbana è gravido di conseguenze dal punto di vista delle politiche di integrazione. Esso, prima di tutto, ha comportato un aumento, da parte delle amministrazioni comunali, dell'uso delle c.d. "ordinanze libere"<sup>34</sup>, alle quali si è fatto spesso ricorso per risolvere problemi connessi alla presenza di minoranze religiose all'interno dei centri urbani. Lo testimoniano la recentissima ordinanza del Sindaco di Varallo Sesia in merito al divieto di utilizzo del *burkini* lungo i greti del fiume compresi

<sup>32</sup> Il giudice penale di Cremona nella sentenza precedentemente citata (cfr. nota n. 25) è convinto che l'uso di simboli religiosi in pubblico consenta al singolo fedele «di [affermare] la propria identità religiosa [e] di professare liberamente la propria fede. Giacché il diritto a professare liberamente la propria confessione religiosa comporta, prima ancora che il diritto a non essere eventualmente costretto a dichiararla, principalmente quello di poterla volontariamente e apertamente manifestare con parola o atti, oltre che, finanche, quello di farne propaganda e opera di proselitismo».

<sup>33</sup> Cfr. **F. ABBONDANTE, S. PRISCO**, *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, che può leggersi in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>34</sup> Si tratta - osserva **A. M. SANDULLI**, *Manuale di Diritto amministrativo. Le Fonti*, Napoli, Jovene 1989, 15<sup>a</sup> ed., p. 67 ss. - «di atti di autorità amministrativa adottabili sul presupposto «della necessità e dell'urgenza del provvedere, per far fronte ad un pericolo di danno grave ed imminente per la generalità dei cittadini, con contenuto discrezionalmente determinabile e non prestabilito dalla legge e con il potere di incidere derogativamente e sospensivamente sulla legislazione in vigore, con efficacia (tendenzialmente) temporanea».



nel territorio comunale, o il provvedimento amministrativo adottato dal Sindaco di Lucca che ha vietato l'attivazione, si legge nell'ordinanza: "di esercizi di somministrazione la cui attività sia riconducibile a etnie diverse", o, ancora, l'ordinanza del Sindaco di Capriate San Gervasio, in provincia di Bergamo che ha disposto il divieto di apertura di locali nel centro del paese per la vendita di *kebab* e per il servizio di *phone center*. L'analisi di questi dati<sup>35</sup>, oltre a dimostrare la tendenza alla omologazione e alla emulazione delle politiche di integrazione da parte delle amministrazioni comunali<sup>36</sup>, rende evidente che interi e delicati settori della vita civile del Paese, come quelli concernenti i diritti e le libertà fondamentali, sono soggetti, più che in passato, alla autonomia regolamentare degli enti locali, con la conseguenza di una riduzione del ruolo disciplinatore delle leggi ordinarie e formali. La legge, in sostanza, non solo si ritrae dalla disciplina di talune materie a favore di regolamenti governativi indipendenti e di delegificazione, ma favorisce le stesse ordinanze sindacali. Le conseguenze sono del tutto evidenti: da un lato il principio di legalità diventa soggetto a più intese fibrillazioni<sup>37</sup>, dall'altro si ha un significativo incremento del tasso di discrezionalità dell'azione amministrativa, del tutto ovvio ove si affidi "sia pure parzialmente, la disciplina di una materia alla potestà regolamentare"<sup>38</sup>.

Con sempre maggiore frequenza, dunque, l'amministrazione locale, sotto il controllo giurisdizionale del giudice amministrativo decide se e in che misura elargire finanziamenti alle confessioni religiose affinché possano perseguire i propri obiettivi di culto; conforma le norme urbanistiche alle esigenze dei fedeli nella edificazione dei luoghi di preghiera; decide se tollerare o imporre l'esposizione di simboli religiosi in luoghi ove si esercita una pubblica funzione; regola l'esercizio di determinate attività commerciali di

---

<sup>35</sup> Cfr. **P. COLAPRICO**, *I musulmani vanno dal giudice per dire basta all'estate anti-Islam. Ricorsi contro i divieti a kebab, burkini e preghiere in piazza*, in «la Repubblica», 21 agosto 2009, pp. 1; 4.

<sup>36</sup> In effetti non è difficile constatare una sostanziale coincidenza dei contenuti di molte ordinanze che finiscono con il riproporsi con una certa costanza nei differenti contesti comunali. V'è una sorta di spirito emulativo dove le ordinanze innovative adottate dai Sindaci precursori, sono assunte a modello tipico dei provvedimenti ulteriori.

<sup>37</sup> **M. BIGNAMI**, *Principio di laicità e neutralità religiosa: l'esperienza del giudice amministrativo italiano*, in <[www.associazionedecostituzionalisti.it](http://www.associazionedecostituzionalisti.it)> (visitato il 10 settembre 2009), p. 14. Si tratta della relazione letta in occasione del Convegno di Lipsia del 15 maggio 2009, organizzato dall'AGATIF, (Associazione giudici amministrativi franco-italo-tedeschi).

<sup>38</sup> *Ibidem*.



natura etnica o, ancora, decide se limitare, in pubblico, l'uso di determinati abbigliamenti ed oggetti religiosamente orientati<sup>39</sup>. Un quadro, quello appena descritto, che non fa che confermare la generale sfiducia nei confronti di interventi rimessi agli organi rappresentativi, sia locali, sia nazionali. Il potenziamento del ruolo dei sindaci-ufficiali del Governo per la sicurezza delle città tradisce, infatti, una debolezza intrinseca dello Stato e del suo legislatore.

Tutto ciò quali conseguenze ha sul grado di tutela dei diritti fondamentali delle minoranze religiose e quindi sul livello complessivo di laicità nell'ordinamento italiano? La risposta non è affatto facile, tuttavia è possibile cogliere più di una problematicità, anche se per alcune di esse non è ancora possibile valutarne appieno le conseguenze. Tutto ciò porta ad una serie di considerazioni. Innanzitutto lo spettro di problematiche riconducibili al principio di laicità, non solo si è accresciuto quantitativamente, ma è soprattutto mutato qualitativamente. Comportamenti ormai estranei alla tradizione religiosa cristiana sono stati ricollocati al centro del dibattito sulla libertà religiosa e di coscienza dalle nuove minoranze confessionali. Si tratta di questioni pratiche che coinvolgono direttamente la vita quotidiana di quanti abitano in un determinato territorio generando a volte reazioni di intolleranza e di fastidio a causa della presenza, a volte invasiva, di certe comunità religiose o etniche. Le generali condizioni di maggiore conflittualità sociale all'interno delle città caratterizzate da un forte multiculturalismo, generano, di regola, una maggiore pressione sui politici locali minacciati dalla perdita di consenso. I problemi pratici di laicità a livello di enti locali rischiano pertanto, più che a livello nazionale, di essere fortemente condizionati da un vero e proprio "panico elettorale", con la conseguenza di rendere più vulnerabili i diritti delle minoranze, in quanto la sfera della *politics* sembra essere attualmente sempre più soggetta agli umori e alle paure della società civile. E' infatti vero che, al di là dello schieramento di appartenenza, "la logica d'azione dell'*homo politicus* è sempre orientata alla ricerca del consenso, ciò che sconsiglia mosse ardite o in qualche misura criticabili"<sup>40</sup> dalla maggioranza della società civile.

Diviene inoltre più complesso, a livello locale, valutare l'esatto grado di tutela garantito ai diritti e alle libertà fondamentali che concorrono a formare il principio di laicità. Le politiche locali su questi temi sono sempre più la risultante della collaborazione fra governo

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>40</sup> **T. CAPONIO**, *Città italiane e immigrazione*, cit., p. 104.



municipale e *governance* locale<sup>41</sup>. Ad essere coinvolti nelle politiche di integrazione e di lotta alla discriminazione sono ormai reti di attori a configurazione variabile, dove Regione e Comuni assumono un ruolo differente a seconda delle interazioni instaurate con gli altri attori del *network*: organizzazioni del terzo settore, sindacati, associazionismo religioso. Da un lato, quindi, si ha la sfera delle *politics*, dove le organizzazioni politiche e governi locali si affrontano sui temi della immigrazione<sup>42</sup> e sulle politiche di integrazione, dall'altra v'è l'orizzonte della *policy*, il più delle volte poco visibile alla opinione pubblica, "dove si moltiplicano gli attori, le contrapposizioni si sfumano e le mediazioni diventano possibili"<sup>43</sup>. E' sul piano intrecciato di queste due dimensioni che operano gli enti locali. Essi, lungi dal costituire degli attori unitari, si caratterizzano al loro interno per la pluralità di logiche e di interessi. Ai politici e agli amministratori si affiancano, infatti, i consulenti esterni, le cooperative, le ONLUS, l'associazionismo religioso, soprattutto di matrice cristiana<sup>44</sup>, i funzionari e dirigenti regionali o nazionali, i sindacati, le organizzazioni dei datori di lavoro e i centri di ricerca, insomma un quadro complesso e articolato che rende meno scontato il giudizio sull'effettivo grado di libertà e pluralismo assicurato in ciascun territorio urbano dalla amministrazione comunale.

Sovente, poi, le "ordinanze libere" sono adottate dai Sindaci, non tanto per fronteggiare un reale stato di emergenza e di eccezionalità,

<sup>41</sup> Un dato evidenziato nel discorso tenuto a Bruxelles il 3 dicembre 2008 dal Segretario di Stato per la politica urbana in occasione del: «Forum delle città. Dopo Lipsia, la città sostenibile e solidale nella quotidianità». In tale occasione Fadela Amara ha evidenziato come solo «attraverso la città, nodo relazionale, luogo di sinergie tra tutti gli attori, che nasceranno le risposte alle sfide dello sviluppo sostenibile in Europa». Il documento è consultabile in <[www.anci.it](http://www.anci.it)>.

<sup>42</sup> Il coinvolgimento di Regioni e enti locali nelle politiche di immigrazione non ha subito rilevanti conseguenze dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Per quanto l'art. 117 comma 2, lett. a) e b) attribuisca alla competenza esclusiva dello stato la disciplina della materia dell'immigrazione, in realtà il giudice costituzionale con due successive sentenze: la 300/2005 e la 156/2006 ha ribadito che la competenza esclusiva dello stato non è messa in discussione da disposizioni di legge regionali che si limitano a regolare il fenomeno migratorio in riferimento a materie di pertinenza regionale in via concorrente, come l'istruzione o l'assistenza sanitaria o residuale come l'assistenza sociale. Si veda sul punto **F. ABBONDANTE, S. PRISCO**, *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, cit. pp. 38-39.

<sup>43</sup> **T. CAPONIO**, *Città italiane e immigrazione*, cit., p. 92.

<sup>44</sup> «A Napoli, ad esempio» - osservano **F. ABBONDANTE, S. PRISCO**, *La condizione*, cit., p. 33 - «sino al 1995, anno in cui il Comune ha provveduto ad aprire tre sportelli informativi e di segretaria sociale - fu semmai la rete delle parrocchie e del volontariato cattolico a farsi carico dell'assistenza degli stranieri».



quanto piuttosto per regolare fenomeni strutturali come se fossero eccezionali, come testimonia il parere 15 maggio 2002, n. 1207 del Consiglio di Stato<sup>45</sup> in merito alla ordinanza del Sindaco di Rovato, già citata, dove si sottolinea la natura “abnorme” della ordinanza contingibile e urgente del Sindaco. Un atto che travalica, si legge nel parere, “i suoi poteri, in quanto non risulta l’esistenza di alcun pericolo concreto per l’incolumità dei cittadini, non potendosi considerare tale la paventata contaminazione di altre religioni”. Già in precedenza il Prefetto di Brescia nella ordinanza del 2001 nel motivare la nullità della ordinanza sindacale in esame aveva avuto modo di ribadire come le ordinanze contingibili e urgenti servono esclusivamente a far fronte a “situazioni imprevedibili, temporanee e accidentali”, presupposti che nel caso esaminato erano del tutto assenti.

Questo approccio mi sembra rifletta la sempre più pericolosa tendenza delle amministrazioni, sia centrale sia periferica, a «culturalizzare i problemi», ovvero a interpretare gli *affaire* economici, sociali e politici come problemi essenzialmente culturali<sup>46</sup>. All’origine di ciò v’è forse il fatto che sia l’Europa sia l’Italia stiano vivendo una fase di transizione caratterizzata dal passaggio da un pluralismo religioso a un pluralismo etico e culturale. Mentre si è imparato a governare il primo, il secondo crea ancora inquietudini e paure.

Tutto ciò ha ovviamente delle immediate ricadute sul piano giuridico. Il fenomeno di localizzazione delle politiche di integrazione rischia infatti di accrescere la discrezionalità delle amministrazioni comunali a danno dei diritti e delle libertà fondamentali, comprese quelle di religione e di coscienza. E’ pur vero che per il giudice costituzionale tali atti amministrativi devono rispettare i principi dell’ordinamento giuridico e “non possono mai essere tali da invadere il campo riservato alla attività degli organi legislativi, né a quella di altri organi costituzionali dello Stato”<sup>47</sup>, tuttavia, da una parte il rafforzamento del potere discrezionale dei Sindaci, legittimato dalla stessa Cassazione Penale nella sentenza del 28 gennaio 2008, n. 4098 dove si riconosce che “la valutazione del giudice penale, volta ad accertare la eventuale carenza di potere del sindaco nell’emettere il provvedimento contingibile ed urgente, non può sconfinare in apprezzamenti di natura tecnica, riguardanti le scelte operate

<sup>45</sup> Parere Cons. di Stato, 15 maggio 2002, n. 1207, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/2003, pp. 874-875.

<sup>46</sup> Cfr. G. GLASSON DESCHAUMES, *Le frontiere della nuova cittadinanza. La prospettiva europea: la nuova cittadinanza delle città europee*. Atti del Convegno, Genova 29 Settembre 2008, in [www.anci.it](http://www.anci.it)

<sup>47</sup> Sent. Corte cost., 27 maggio 1961, n. 26, in *Giur. cost.*, I, 1961, p. 534.



dall'organo amministrativo, poiché, in tal modo, la discrezionalità giudiziale verrebbe indebitamente, a sostituirsi a quella amministrativa”<sup>48</sup>, dall'altra il fatto che tali ordinanze siano, sotto il profilo della “forza di legge”, del tutto equiparabili alle leggi, con l’aggravante, però, di essere prive del “valore di legge” e pertanto non soggette ad alcun controllo di legittimità costituzionale, accrescono i timori che a livello di enti locali si abbia una più debole tutela dei diritti e delle libertà personali e collettive.

L’uso delle “ordinanze sindacali” può creare, poi, seri problemi sotto il profilo dell’eguaglianza. V’è infatti il rischio, più che reale, che il diritto di libertà religiosa venga tutelato in modo difforme, non tanto in ragione dell’autonomia e del principio costituzionale di differenziazione, quanto per motivi del tutto estemporanei e arbitrari, spesso dettati da mere ragioni elettorali, con l’aggravante che il micro-sistema normativo, così predisposto per via amministrativa, si perpetui nel tempo per la persistenza del problema da fronteggiare, con la conseguenza di trovarsi di fronte, osserva l’ANCI nel Rapporto 2009 sulle ordinanze sindacali e la sicurezza urbana, «ad una potenziale permanenza ‘illimitata’ dell’ordinanza che finirebbe problematicamente per assumere la portata di un provvedimento di disciplina a carattere generale per l’intera collettività locale»<sup>49</sup>. E’ vero che il Sindaco è legittimato a esercitare un potere *extra ordinem* al fine di adottare la soluzione più idonea per poter apprestare gli strumenti per fronteggiare situazioni di grave pericolo per la sicurezza, tuttavia ciò non può mai prescindere dal considerare tali interventi come risolutivi, né tantomeno sostitutivi delle fonti di disciplina competenti, pena il grave indebolimento dello Stato di diritto. Deve essere infatti impegno primario del legislatore statale, soprattutto dove si tratta di libertà civili e diritti fondamentali, predisporre la regolamentazione più idonea, affinché quest’ultima costituisca la stella polare per l’amministratore locale. La verità è che questo equilibrio sembra essersi ormai ribaltato. Se le leggi statali o regionali dovrebbero di regola precedere l’esercizio dei poteri locali, di fatto, oggi avviene esattamente il contrario. Sono i sindaci che con le loro ordinanze finiscono, di fatto, per condizionare le scelte del legislatore. “Ancora una volta le parti risultano così invertite, e ciò che avrebbe dovuto precedere l’esercizio di poteri locali, finirà inevitabilmente con il seguire quanto proprio l’esercizio ordinario dei

<sup>48</sup> Cfr. G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e di urgenza nell’attuale ordinamento costituzionale*, in [www.associazionecostituzionalisti.it](http://www.associazionecostituzionalisti.it), p. 28.

<sup>49</sup> Rapporto Cittalia-Fondazione ANCI ricerche «Oltre le ordinanze i sindaci e la sicurezza urbana», marzo 2009, p. 63 ss., in [www.anci.it](http://www.anci.it)



poteri di ordinanza sarà stato in grado di prefigurare”<sup>50</sup>. Il rischio reale che si corre oggi nel nostro ordinamento è dunque una diversificazione ingiustificata di trattamento delle minoranze etnico-religiose da parte delle singole amministrazioni locali. Provvedimenti amministrativi con forza di legge, privi però dei requisiti di generalità e astrattezza, come sono appunto le ordinanze sindacali, finiscono per incrementare il pericolo di politiche discriminatorie, poiché in clima di forti tendenze egoistico-federaliste, soltanto la generalità e l’astrattezza di un atto normativo è in grado di assicurare quei requisiti di ‘reciprocità’ e ‘solidarietà’ da cui dipende la natura non discriminatoria di una norma<sup>51</sup>. “Senza la legge astratta” - osservava Calamandrei - “non può esservi in concreto tra i consociati quella certezza del diritto, che permette di sapere in anticipo quali sono i limiti del lecito, e quale è il comportamento che egli deve tenere se vuole essere un buon cittadino deciso a non valicarli. Senza la legge astratta non può esservi in concreto per alcuno quella sicurezza di poter vivere e pensare ed agire al coperto da violenze e da arbitri entro quella cerchia individuale che il diritto gli assegna, non vi può essere serenità di coscienza né tranquillità di focolare, non può pensarsi insomma quella zona di sovranità individuale garantita entro la quale la libertà, da vaga ed abusata astrazione, può diventare, sotto qualunque regime basato sulle leggi, una rigorosa realtà giuridica. Senza la legge astratta non può esservi in concreto alcuna garanzia di umana dignità”<sup>52</sup>.

L’occhiale malinconico attraverso cui si è osservato finora il problema del rapporto fra laicità e enti locali non impedisce di cogliere, nell’azione delle amministrazioni locali, e dei sindaci in particolare, anche profili di convincente speranza. Questo appare con particolare evidenza laddove l’attività amministrativa dei singoli comuni si rifà ad una progettualità e a una strategia politica inclusiva attenta ai processi di integrazione e di dialogo con le minoranze. In tal senso, la strumentazione normativa messa a disposizione degli enti locali dal legislatore nazionale è stata in svariati casi utilizzata dagli amministratori locali in modo virtuoso. Mi riferisco a tutti quei Comuni in cui, di fronte al fenomeno migratorio, non ci si è limitati a gestire l’aspetto meramente assistenziale, ma si sono proposte, con spirito solidaristico, soluzioni più articolate e incisive sul piano dei diritti (assistenza legale per i rifugiati; servizi socio-sanitari; mediazione

<sup>50</sup> G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e di urgenza nell’attuale ordinamento costituzionale*, cit., p. 64.

<sup>51</sup> P. CALAMANDREI, *Fede nel diritto. Saggi di G. Alpa, P. Rescigno, G. Zagrebelsky*, a cura di S. Calamandrei, Laterza, Roma-Bari, 2008, p. 9.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 85.



culturale) creando al contempo una rete di attori, sia pubblici sia privati, impegnati all'unisono su temi della integrazione e non discriminazione<sup>53</sup> e nella costruzione di una dimensione 'pratica' di laicità.

#### **4 - Il ruolo della giustizia amministrativa nella attuazione del principio di laicità a livello locale**

Il quadro finora tracciato non può non tenere conto anche di un altro fatto. Un uso sempre più frequente di ordinanze sindacali in questioni attinenti l'integrazione e la convivenza delle minoranze etnico-religiose accrescerà, molto probabilmente, il numero di ricorsi amministrativi rendendo ancora più rilevante, in futuro, il ruolo della giustizia amministrativa, soprattutto dei TAR, nel definire contenuti e limiti operativi del principio di laicità. Il fenomeno risulta essere pienamente conformi alla tendenza, recentemente ribadita nella sentenza della Corte costituzionale n. 140 del 2007<sup>54</sup>, di estendere anche alla giustizia amministrativa la giurisdizione sui diritti e sulle libertà fondamentali. Il quadro normativo che ne deriva presenta profili contraddittori. Per i diritti e le libertà fondamentali sarà sicuramente vantaggioso beneficiare di una tutela giurisdizionale di tipo inibitorio, tuttavia non pochi paventano il fatto che la politica di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da parte dei giudici amministrativi possa piegarsi a esigenze dettate, più dalla ragion di stato<sup>55</sup> che dalla preoccupazione di

<sup>53</sup> T. CAPONIO, *Città italiane e immigrazione*, cit., p. 276. Si veda al riguardo il recentissimo accordo siglata fra il Direttore Centrale per le Politiche dell'immigrazione e dell'asilo del Ministero dell'Interno, in qualità di Autorità Responsabile del Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi terzi, e il Segretario Generale dell'ANCI. Si tratta di una Convenzione di finanziamento per l'avvio del progetto «Programma di Formazione Integrata per il superamento dell'emergenza e l'innovazione dei processi organizzativi di accoglienza ed integrazione dei cittadini stranieri e comunitari». Il Progetto, finanziato dal Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi 2007-2013, si inserisce nell'ambito del Protocollo d'Intesa «per la realizzazione di azioni volte al superamento dell'emergenza e all'innovazione dei processi organizzativi inerenti l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri» siglato lo scorso 8 maggio dall'ANCI e dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. In particolare il progetto mira alla realizzazione e promozione di un programma di formazione integrata rivolto ai Comuni italiani finalizzato all'innovazione dei processi organizzativi e gestionali inerenti l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri.

<sup>54</sup> Sent. Corte cost., 27 aprile 2007, n. 140, in *Giur cost.*, 1, 2007, pp. 1277-1287.

<sup>55</sup> Cfr. B. SORDI, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 39 ss; S. CASSESE, *Cultura e*



vedere tutelati i diritti del ricorrente. Un giudice attento alla dimensione pubblica degli interessi coinvolti dalla decisione “può lasciarsi facilmente indurre a privilegiare nel proprio iter motivazionale la dimensione obiettiva degli interessi in gioco, quand’anche la fattispecie incida sui diritti”<sup>56</sup>. In altre parole, v’è il rischio che i criteri ispiratori del giudice amministrativo siano prima di tutto ispirati a ragioni di convenienza politica e, solo in seconda battuta, motivati da istanze di vera giustizia. Sarà, al contrario necessario, ai sensi di quanto indicato dal giudice costituzionale nelle sentenze 232 del 1998<sup>57</sup> e 219 del 2008<sup>58</sup>, che i giudici amministrativi siano coscienti di come l’allargamento della giurisdizione a fattispecie che coinvolgono le libertà fondamentali, imponga loro di prestare ad esse particolare attenzione, in modo da opporsi “[...] ad una ricostruzione del sistema che si tradurrebbe in una lesione delle stesse”<sup>59</sup>.

Le osservazioni finora fatte dimostrano, dunque, che a livello di enti locali le prove di dialogo fra organizzazioni religiose e amministrazioni locali attraversano una fase delicata e complessa. Le istanze di sicurezza associate a un più ampio potere del Sindaco, se in alcuni casi si sono tradotte in virtuose prassi amministrative, il più delle volte hanno giustificato e motivato un deciso arretramento delle politiche di integrazione e di dialogo su posizioni meno favorevoli alla *mixité sociale* depotenziando, sul piano locale, quanto faticosamente raggiunto a livello nazionale attraverso il lento ma inesorabile iter giurisprudenziale del giudice costituzionale.

---

*politica del diritto amministrativo*, il Mulino, Bologna, 1971, p. 20 ss. In particolare a proposito del principio dell’ «utile pubblico» come criterio ispiratore della giustizia amministrativa si veda **F. BENVENUTI**, v. *Giustizia amministrativa*, in *EdD*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 600 ss. Si veda soprattutto **R. RUFFILLI**, *Istituzioni Società, Stato. Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia. Nascita dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, vol. II, il Mulino, Bologna, 1989.

<sup>56</sup> **M. BIGNAMI**, *Principio di laicità*, cit., p. 14. Si veda anche **G. GIGANTE**, *Principio di laicità e giudice amministrativo*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2006, p. 866.

<sup>57</sup> Sent. Corte cost. 1 luglio 1998, n. 232, in *Giur. cost.*, 2, 1998, pp. 1799-1817.

<sup>58</sup> Sent. Corte cost., 20 giugno 2008, n. 219, in *Giur. cost.*, 3, 2008, pp. 2456-2286.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 17. Sulla questione del rapporto fra giustizia amministrativa e diritti fondamentali si veda anche **F. CARINGELLA**, *Giudice amministrativo e diritti fondamentali*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)