



Andrea Cesarini

(dottorando di ricerca in Law and Pluralism nell'Università degli Studi di
Milano-Bicocca, Dipartimento di Giurisprudenza)

La delibera 'anti-velo' della Giunta lombarda e il nuovo paradigma della pubblica sicurezza *

SOMMARIO: 1. Società democratica e simboli religiosi - 2. La delibera di Giunta e l'ordinanza del Tribunale. La delicata sovrapposizione delle esigenze di riconoscibilità e di identificazione - 3. La sentenza di secondo grado. Il primato assiologico della pubblica sicurezza - 4. Sicurezza percepita e insicurezza dei diritti - 5. Conclusioni.

1 - Società democratica e simboli religiosi

Il carattere pluralista dello Stato costituzionale di diritto, portato della sua forma democratica, impone il confronto con questioni delicate. All'interno di società complesse, da un punto di vista culturale e religioso, l'espressione di istanze identitarie individuali e collettive genera talvolta conflitti¹. Le realtà plurali costituiscono infatti un terreno ideale per il confronto di soggetti che si connotano tipicamente per la propria attitudine 'competitiva'. Questo è il caso, in particolare, delle confessioni e delle comunità religiose².

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Si tratta di un assunto condiviso. In questo senso, già in CEDU, *Serif c. Grecia*, 14 dicembre 1999 si osservava come il manifestarsi di tensioni e disarmonie tra diversi gruppi sociali sia "una delle inevitabili conseguenze del pluralismo" (traduzione mia). Secondo **C. LUZZATI**, 1929. *La libertà negata*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 4 del 2020, p. 63, una delle cause di tali conflitti sarebbe da ricercarsi nella "sofferenza psicologica" (corsivo nel testo) dovuta alla nostalgia, percepita da molti, "per i legami forti, che dipendono da una comunanza di vita e dalla prossimità". Le religioni, in particolare, sarebbero diventate "veicoli d'identità in un momento in cui il radicamento territoriale ha perduto d'importanza".

² È tipica delle confessioni religiose la tendenza a esercitare, l'una nei confronti delle altre, "una sia pur *modica coërcitio*" (così, mutuando il lessico di S. Agostino, **A.C. JEMOLO**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5ª edizione, Giuffrè, Milano, 1979, p. 30). Invero, come è stato correttamente osservato, "la conquista universale, pacifica o meno, è un elemento necessario per ogni religione che si reputi portatrice di Verità, che altrimenti dovrebbe fare i conti con l'assurdità intrinseca della pluralità delle religioni" (**A. PINTORE**, *Non c'è libertà senza sicurezza*, in *Ragion Pratica*, il Mulino, Bologna, 1/2018, pp. 115-116). Questa tendenza può tradursi in attività di persuasione e convincimento, veicolate attraverso i



È all'interno di simile quadro che si presenta, in misura più o meno accentuata, la tendenza di molti Stati, ancorché democratici, a escludere certe manifestazioni del credo, quantomeno nelle loro evidenze più 'chiassose'³, dagli spazi e dai luoghi pubblici (o aperti al pubblico)⁴. Le ragioni sottese a questo bando di aspetti legati all'esperienza di fede possono essere diverse.

Una forma di libertà particolarmente limitata, in questi termini, sembra essere l'utilizzo di simboli e indumenti religiosi, considerato ormai un "elemento catalizzatore di conflitti"⁵. Invero, il diritto di indossare

canali della propaganda religiosa (sul tema, ampiamente, **J. PASQUALI CERIOLI**, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino, 2018), oppure, più semplicemente, può manifestarsi attraverso le più svariate modalità di espressione della libertà religiosa (tutte garantite, in astratto, dalla Carta costituzionale), anche in forme che possono incontrare lo sfavore di persone che abbracciano convinzioni religiose diverse (o non ne abbracciano nessuna). In questo quadro, lo Stato democratico è chiamato a esercitare un ruolo di arbitro imparziale nel libero certame di tutte le fedi e convinzioni: così già CEDU, *Manoussakis c. Grecia*, 26 settembre 1996. Compito delle autorità pubbliche non sarà, dunque, rimuovere la causa dei conflitti eliminando il pluralismo, bensì assicurare che i gruppi in competizione ("competing") si tollerino l'un l'altro: così CEDU *Serif c. Grecia*, cit.; CEDU, *Leyla Şahin c. Turchia*, 10 novembre 2005; CEDU, *Mansur Yalçın e altri c. Turchia*, 16 settembre 2016. Sul punto, si veda, da ultimo, **M. TOSCANO**, *Il fattore religioso nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Edizioni ETS, Pisa, 2018, p. 129 ss. Per la letteratura straniera, cfr. **C. EVANS**, *Freedom of Religion under the European Convention of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2001 e, più di recente, **AA. VV.**, *The European Court of Human Rights and the Freedom of Religion and Belief*, a cura di J. TEMPERMAN, T. JEREMY GUNN, M.D. EVANS, Brill, Nijhoff, 2019.

³ Così **K. ALIDADI**, *Out of sight, out of mind? Implications of routing religiously dressed employees away from front-office positions in Europe*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2013, p. 91: la tendenza di molti Stati europei sarebbe quella di escludere la religione, "at least in its most loudly perceived form, out of the public space".

⁴ Diverso è il caso in cui sia lo Stato stesso a prevedere, attraverso norme specifiche, l'esposizione di simboli religiosi in spazi e luoghi pubblici. Esempio paradigmatico è il caso italiano relativo al crocifisso (tra l'altro) nelle aule scolastiche, portato anche all'attenzione della Corte di Strasburgo in CEDU, *Lautsi e altri c. Italia*, 3 novembre 2009 e (Grand Chambre) 18 marzo 2011. In ragione della sua delicatezza, il "caso Lautsi" ha attirato l'interesse di schiere di studiosi, giuristi e non solo, tanto da essere assunto a una sorta di "status leggendario" (così **S. SMET**, *Lautsi v. Italy: the Argument from Neutrality*, in *Strasbourg Observers* (www.strasbourgobservers.com), 22 marzo 2011, p. 1, traduzione mia). Tra i numerosi commenti, si veda, anche per ulteriori richiami alla vasta bibliografia, **M. TOSCANO**, *La sentenza Lautsi e altri c. Italia della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2011. Cfr. anche **L.P. VANONI**, *Pluralismo religioso e Stato (post) secolare. Una sfida per la modernità*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 88 ss., e la letteratura ivi citata.

⁵ **S. FERRARI**, *I simboli religiosi nello spazio pubblico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2012, p. 320. Cfr. anche **L. MANCINI**, *Simboli religiosi e conflitti nella società*



contrassegni visibili della propria fede, ascrivibile alla libertà religiosa⁶, viene in molti casi limitato da norme giuridiche, provvedimenti e prassi amministrative che ne inibiscono in misura più o meno intensa l'esercizio. Emblematiche, in tal senso, sono le leggi 'anti-velo' belga, francese e austriaca⁷.

Ebbene, atteso il suo rilievo costituzionale (e convenzionale, nell'ambito del sistema CEDU), qualsiasi compressione di questo diritto dovrebbe introdursi soltanto al fine di tutelare diritti, beni o interessi dotati del medesimo rango e dovrebbe essere giustificata in maniera rigorosa, alla luce dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità. Per esempio, legittime restrizioni alla manifestazione del credo in commento potrebbero essere applicate per ragioni di tutela della salute⁸, come la cronaca

multiculturale, in *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, a cura di E. DIENI, A. FERRARI, A. PACILLO, Giuffrè, Milano, 2006. Per **L. LOMBARDI VALLAURI**, *Simboli e realizzazione*, in *Symbolon/Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, a cura di E. DIENI, A. FERRARI, A. PACILLO, il Mulino, Bologna, 2005, p. 14, sarebbe scontata "l'estrema pericolosità dei simboli [...] che fungono facilmente da catalizzatori di aggressività [in quanto essi] esprimono e generano un livello intellettuale e relazionale primitivo dello sviluppo umano, quello delle semicieche fissazioni e appartenenze". Secondo **C. CARDIA**, *Il simbolo religioso e culturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 23 del 2012, la scuola di pensiero "negativa e repulsiva" nei confronti dei simboli religiosi deriverebbe dalla "mentalità propria di Westfalia e delle divisioni religiose d'Europa". Lo sviluppo di una "cultura dei diritti umani favorevole al pluralismo e al dialogo tra religioni" determinerebbe invece la scomparsa della "mentalità guerriera", a fronte di uno sviluppo della "volontà di incontro e di dialogo".

⁶ La riconducibilità della scelta di indossare capi di abbigliamento religiosamente connotati (nella specie, un velo islamico) al diritto di libertà religiosa, e quindi all'ambito di applicazione dell'art. 9 CEDU, è stato infine riconosciuto anche dalla Corte di Strasburgo. Essa ha esplicitato per la prima volta tale riconoscimento nella sentenza CEDU, *Dahlab c. Svizzera*, 15 febbraio 2001. Lo osserva **N. MARCHEI**, *La libertà religiosa nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2019, p. 61. Rispetto alla giurisprudenza della Corte EDU in materia di velo islamico, si veda, oltre alla letteratura già citata, **R. McCREA**, *The Ban on the Veil and the European Law*, in *Human Rights Law Review*, n. 13, 2013, pp. 57-97.

⁷ Ci si riferisce, rispettivamente, alla L. 228 del 2004 e alla L. 1192 del 2010, per lo Stato francese, alla L. del 1° giugno 2011, per quello belga e all'AGesVG (*Anti-Gesichtsverhüllungs-Gesetz*), per quello austriaco. Per quanto riguarda il caso francese, cfr. **A. FORNEROD**, *The Burqa Affair in France*, in *The Burqa Affair Across Europe. Between Public and Private Space*, a cura di A. FERRARI, S. PASTORELLI, Ashgate, Farnham-Burlington VT, 2013, p. 59 ss. Per il caso belga, cfr. **J. VRIELINK, E. BREMS, S. OUALDCHAIB**, *Il divieto del «burqa» nel sistema giuridico belga*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2012, pp. 161-192.

⁸ È opportuno citare, al riguardo, la risalente pronuncia Comm., X c. *Regno Unito*, 12 luglio 1978, riguardante l'obbligo di utilizzo del casco alla guida di una motocicletta da parte di un fedele *sikh*.



purtroppo evidenza. Maggiori dubbi suscitano invece ostacoli motivati sulla scorta dell'interesse, da parte dello Stato, di preservare la propria identità aconfessionale, religiosamente neutrale⁹. Altrettanto delicato

⁹ Come osservato da **G. CASUSCELLI**, *I simboli religiosi*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. CASUSCELLI, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 416, in questo senso un ruolo da «"capofila"» sarebbe ricoperto dalla sentenza CEDU, *Leyla Şahin c. Turchia*, cit. In questi casi, il termine di bilanciamento con il diritto di libertà religiosa viene individuato nell'ordine pubblico, inteso nella sua accezione 'ideale', ossia quale "garanzia dell'insieme dei principi e valori fondanti caratteristici di un determinato ordinamento giuridico" (**T.F. GIUPPONI**, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in *Forumcostituzionale.it*, 2008, p. 1). Quest'ultima formula richiama, alla mente dell'ecclesiasticista, la nozione di ordine pubblico adottata dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 18 del 1982, laddove la sua inderogabile tutela è stata riconosciuta principio supremo dell'ordinamento della Repubblica. Questa considerazione è funzionale a un'opportuna precisazione. Il limite dell'ordine pubblico viene solitamente in rilievo secondo due fondamentali accezioni: come limite all'esercizio o all'efficacia di un potere di produzione giuridica, oppure come limite a un'attività materiale, che, normalmente, costituisce esercizio di una libertà fondamentale (cfr. **G. CORSO**, *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. X, Utet, Torino, 1995, p. 437). Come è evidente, nel caso dell'utilizzo di simboli e indumenti religiosi, l'ordine pubblico rileva secondo quest'ultima accezione. L'ordine pubblico costituisce altresì uno degli scopi legittimi espressi dall'art. 9.2 CEDU. Detto parametro è da qualche anno oggetto di un'interpretazione restrittiva. L'invocazione della tutela dell'ordine pubblico non è stata ritenuta sufficiente per giustificare la compressione del diritto di indossare simboli religiosi, per esempio, in CEDU, *Ahmet Arslan e altri c. Turchia*, 23 febbraio 2010; CEDU, *Hamidovic c. Bosnia Erzegovina*, 5 dicembre 2017; CEDU, *Lachiri c. Belgio*, 18 dicembre 2018. Questa tendenza a un'interpretazione restrittiva emerge anche in altre pronunce, seppur contenenti decisioni di rigetto. In CEDU, *S.A.S. c. Francia*, 1 luglio 2014 e in CEDU, *Belcacemi e Oussar c. Belgio*, 11 luglio 2017 la Corte ritiene di poter escludere la violazione di diritti garantiti dalla Convenzione solo attraverso l'invocazione dei concetti evanescenti di "vivre ensemble" e "choix de la société", ricondotti allo scopo legittimo della protezione dei diritti e delle libertà altrui. Sul tema, si vedano **G. CASUSCELLI**, *Il divieto di indossare il niqab del codice penale belga all'esame della Corte europea dei diritti dell'uomo: un passo in avanti per la formazione del "precedente" che mette a rischio il pluralismo religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2017; **V. FAGGIANI**, *Il «vivre ensemble» e la «choix del société» come nuovi limiti all'uso del velo negli spazi pubblici. Osservazioni a margine dei casi S.A.S. c. Francia e Belcacemi e Oussar c. Belgio*, in *Pluralismo religioso e integrazione europea. Percorsi di lettura*, a cura di S. NINATTI, Giappichelli, Torino, 2018, p. 33 ss.; **A. LICASTRO**, *I mille splendidi volti della giurisprudenza della Corte di Strasburgo: "guardarsi in faccia" è condizione minima del "vivere insieme"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2014. Secondo **A. MADERA**, *Il porto di simboli religiosi nel contesto giudiziario*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2020, p. 67 ss., il sempre maggiore rilievo attribuito dalla Corte di Strasburgo allo scopo legittimo della protezione dei diritti e delle libertà altrui finirebbe per ampliare "pericolosamente la gamma di eccezioni al libero esercizio della libertà religiosa, in vista di più generici interessi pubblici [...]". È opportuno sottolineare, peraltro, come il risultato del bilanciamento tra il diritto di utilizzare simboli e indumenti religiosi e gli interessi collegati alla clausola generale dell'ordine pubblico (ideale) sia fortemente



appare, infine, invocare esigenze di tutela dell'ordine pubblico inteso nella sua accezione 'materiale', che tende a confondersi con il concetto di sicurezza pubblica¹⁰.

Come già accennato, la fenomenologia dei limiti al porto di simboli o indumenti religiosi¹¹ non involge soltanto il piano legislativo (statale o regionale), bensì anche quello amministrativo, nella sua dimensione normativa come in quella provvedimentale. Ebbene, è proprio sul piano del «"quotidiano del diritto ecclesiastico"»¹² che possono talora celarsi gravi insidie per la libertà religiosa. In questo senso, gioca un ruolo decisivo il progressivo ricorso a fonti di livello secondario¹³. Tale tendenza si accompagna, nel nostro Paese, alla frequente attribuzione di competenze normative e potestà provvedimentali in capo agli enti territoriali periferici, anche in materie e settori che possono coinvolgere interessi di carattere ecclesiasticistico apicale. Come sottolineato in dottrina, il rischio di questo discutibile decentramento nella gestione del fattore religioso sarebbe quello di un'estrema variabilità nei livelli di tutela, che porterebbe al configurarsi di un panorama di «laicità a "zig-zag"»¹⁴.

condizionato dalla verifica della natura dei luoghi in cui il diritto è esercitato. Rispetto alla distinzione tra spazio pubblico 'informale' e spazio pubblico 'istituzionale', si veda **J. HABERMAS**, *Religion in the Public Sphere*, in *European Journal of Philosophy*, n. 14 del 2006, pp. 1-25. Cfr. anche **S. FERRARI**, *I simboli*, cit., p. 325 ss.

¹⁰ Come si vedrà nel prosieguo, il concetto di "ordine pubblico" risulta oggi sempre più spesso ricondotto a quello di "sicurezza pubblica". Rispetto al concetto di ordine pubblico 'materiale', si veda ancora **T.F. GIUPPONI**, *La sicurezza*, cit., p. 15 ss.

¹¹ Non bisogna scordare, peraltro, che "i simboli sono realtà intrinsecamente polisemiche" (**S. FERRARI**, *I simboli*, cit., p. 322). Cfr. anche **L. LOMBARDI VALLAURI**, *Simboli*, cit., pp. 13-36.

¹² Così, riferendosi alla gestione del fenomeno religioso sul piano amministrativo, **A.G.M. CHIZZONITI**, *Il rapporto fra istituzioni civili e soggetti religiosi collettivi a livello amministrativo; interventismo, sussidiarietà e rapporti con le autonomie*, in *Proposte per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010, p. 104.

¹³ Non a caso, riguardo alla normativa secondaria di interesse ecclesiasticistico, si potrebbe rilevare un fenomeno di "de-formazione e proliferazione delle fonti" (**G. CASUSCELLI**, *Diritto ecclesiastico e attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2010).

¹⁴ Così **P. FLORIS**, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2010, p. 8. L'espressione è ripresa da **J. BAUBÉROT**, *Le tante laicità del mondo*, Luiss University Press, Roma, 2008, p. 71. Invero, vi è chi sostiene che la maggior vicinanza dei politici locali al loro corpo elettorale accentuerebbe il rischio dell'emanazione di provvedimenti potenzialmente discriminatori, finalizzati a carpirne il consenso. La causa di siffatti provvedimenti sarebbe da individuare in un vero e proprio "panico elettorale":



Il presente contributo intende porre l'attenzione su un provvedimento cui, alla luce di quanto premesso, potrebbe essere riconosciuto carattere paradigmatico: mi riferisco alla delibera X/4553, approvata il 10 dicembre 2015 dalla Giunta della Regione Lombardia, avente a oggetto il "Rafforzamento delle misure di accesso e permanenza nelle sedi della Giunta regionale e degli Enti e società facenti parte del Sistema Regionale". Finalità della delibera è quella di imporre un divieto di accesso e permanenza in specifici luoghi indossando "caschi protettivi o [...] qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona".

Persuasi del carattere discriminatorio del provvedimento e delle sue misure di attuazione, alcuni soggetti sono ricorsi in giudizio nei confronti della Regione Lombardia, promuovendo, pur senza successo, azione civile contro la discriminazione. Sulla questione si è recentemente pronunciata in gravame la Corte d'appello di Milano, la quale, con sentenza n. 4330 del 2019, ha confermato le conclusioni del Tribunale, respingendo nuovamente le pretese dei ricorrenti. In questa sede si impone un'accurata ricostruzione della vicenda.

2 - La delibera di Giunta e l'ordinanza del Tribunale. La delicata sovrapposizione delle esigenze di riconoscibilità e di identificazione

La valutazione della necessità di "provvedere al rafforzamento delle misure di accesso e permanenza" nelle sedi istituzionali della Giunta e di alcuni enti e società facenti parte del Sistema Regionale¹⁵ induceva l'Esecutivo lombardo a vietare l'utilizzo di mezzi atti a "rendere difficoltoso il riconoscimento della persona" all'interno di detti luoghi e a demandare alle competenti strutture regionali l'adozione degli atti dirigenziali necessari ad

cfr. **R. MAZZOLA**, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2010, p. 12 ss. Un'interessante analisi delle limitazioni operate a livello locale rispetto all'utilizzo di indumenti di religiosamente connotati (in particolare, del velo islamico) è contenuta in **G. CAVAGGION**, *Gli enti locali e le limitazioni del diritto di libertà religiosa: il divieto di indossare il velo integrale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 19 settembre 2016. Molte delle limitazioni all'utilizzo di simboli e indumenti religiosi operate a livello locale si fondano su una pretesa attuazione dell'art. 5, L. n. 152 del 1975 ('Legge Reale'). Sul tema, si veda **C. RUGA RIVA**, *Il lavavetri, la donna col burqa e il sindaco. Prove atecniche di «diritto penale municipale»* in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2008, 1, p. 133 ss.

¹⁵ La composizione del Sistema Regionale è regolata, in attuazione dell'art. 48 dello Statuto, dalla L.R. n. 30 del 2006. Gli enti e le società interessate dalla delibera in analisi sono quelli indicati nell'allegato A1 della predetta legge.



attuare la delibera. Il provvedimento costituirebbe a sua volta un canale di attuazione degli unici strumenti legislativi che, allo stato¹⁶, prevedono un divieto generalizzato di utilizzare simili mezzi in luoghi pubblici o aperti al pubblico: si tratta dell'art. 85, R.D. n. 773 del 1931 ('T.U.L.P.S.')¹⁷ e dell'art. 5, L. n. 152 del 1975 ('Legge Reale'). Quest'ultima disposizione, in particolare, vieta di utilizzare mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento in assenza di un "giustificato motivo".

L'analisi delle premesse del provvedimento, che si soffermano sul richiamo agli attentati terroristici compiuti a Parigi il 13 novembre 2015 e che precisano come "le tradizioni o i costumi religiosi [...] non possono rappresentare giustificati motivi di eccezione" ai sensi della L. n. 152 del 1975¹⁸, non consente di revocare in dubbio il fatto che si tratti di una "delibera *ad hoc*"¹⁹. La sua *ratio* riposa nell'inibire l'accesso e la permanenza

¹⁶ È opportuno segnalare, in ogni caso, che anche nel nostro Paese sono state registrate diverse proposte di legge dirette a limitare l'utilizzo del velo islamico. Un'accurata disamina dei contenuti di tali proposte è stata compiuta da **A. FERRARI**, *La lotta dei simboli e la speranza del diritto (Parte seconda): la guerra 'italiana' al 'burqa' e al 'niqab'*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2012, p. 49 ss.

¹⁷ Come verrà riconosciuto anche dal Tribunale di Milano, il richiamo a questa disposizione non è pertinente. Invero, il velo "non costituisce una maschera, ma un tradizionale capo di abbigliamento di alcune popolazioni, tuttora utilizzato anche con aspetti di pratica religiosa" (Cons. St., n. 3076 del 2008).

¹⁸ È evidente, in tale precisazione, l'intento della Giunta di discostarsi dalla soluzione interpretativa adottata in Cons. St., n. 3076 del 2008, cit., ove si era affermato che l'art. 5, della Legge Reale permetterebbe che "una persona indossi il velo per motivi religiosi o culturali". Secondo i Giudici di Palazzo Spada, invero, l'utilizzo del velo islamico non costituirebbe un "mezzo finalizzato a impedire senza giustificato motivo il riconoscimento". A ogni modo, la pronuncia citata pare scontare l'ambiguità del tenore letterale della disposizione normativa in analisi, in particolare per quanto attiene alla determinazione dell'elemento soggettivo richiesto per l'integrazione della fattispecie contravvenzionale. Le maggiori criticità sono originate dall'interpretazione dell'aggettivo "atti", utilizzato dalla disposizione per sottolineare il rapporto che intercorre tra l'utilizzo di determinati indumenti e la difficoltà di riconoscere la persona che li indossa. Ebbene, dalla considerazione per cui l'utilizzo del velo non sarebbe generalmente "diretto ad evitare il riconoscimento" sembrerebbe profilarsi un'interpretazione finalistico-strumentale dell'aggettivo citato, il quale richiederebbe, ai fini dell'integrazione del reato, una specifica volizione del soggetto agente, diretta all'occultamento della propria identità, secondo il paradigma del dolo specifico. L'esclusione di tale elemento volitivo non consentirebbe l'integrazione del reato, a prescindere da qualsiasi analisi relativa alla clausola di illiceità espressa del "giustificato motivo". Rispetto alle clausole di illiceità espressa, si rimanda a **G. MARINUCCI, E. DOLCINI**, *Manuale di Diritto Penale. Parte generale*, 5ª edizione, Giuffrè, Milano, 2015, p. 257 ss.

¹⁹ **N. MARCHEI**, *L'obbligo di riconoscibilità nella delibera della Regione Lombardia sull'accesso ai luoghi pubblici e le (asserite) esigenze di sicurezza pubblica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2017, p. 829.



nelle predette strutture alle fedeli musulmane che indossino il *burqa* o il *niqab*, indumenti idonei a celare interamente il volto della donna.

Nei mesi successivi all'approvazione della delibera, le porte di alcuni edifici pubblici e ospedali regionali vedevano affissi cartelli recanti la scritta "per ragioni di sicurezza è vietato l'ingresso con volto coperto". Accompagnavano la scritta tre immagini di persone con un casco, un passamontagna e un *niqab*, ciascuna delle quali inserita all'interno di un cerchio rosso sbarrato.

Alcune organizzazioni²⁰, deducendo che la delibera in analisi e i suddetti cartelli violassero il diritto delle fedeli musulmane a non essere trattate in maniera discriminatoria²¹, presentavano ricorso al Tribunale di Milano, ai sensi dell'art. 28, D.lgs. n. 150 del 2011.

Investito della questione, il Tribunale osservava come, nel caso di specie, la Regione avesse posto un divieto assoluto rivolto a tutti coloro che intendessero accedere o permanere all'interno di specifici luoghi "occultando i propri connotati fisici o rendendo più difficoltoso il proprio riconoscimento"²². Questa considerazione permetterebbe di dimostrare, in particolare, che il velo islamico non sarebbe stato "interpretato come segno di una qualche appartenenza confessionale, ma nella sua oggettività". Un simile divieto comporta certamente, "in fatto, uno svantaggio per le donne che [...] indossano il velo"; cionondimeno, secondo il giudicante, detto svantaggio sarebbe giustificato dalla finalità legittima di "garantire l'identificazione"²³ e il controllo al fine di pubblica sicurezza".

Questo, dunque, l'approdo più significativo della pronuncia: la 'sicurezza pubblica' costituirebbe un bene dotato di rango (almeno) pari a quello della libertà religiosa²⁴ e potrebbe pertanto giustificare legittime compressioni al correlato diritto. Il tema verrà in seguito approfondito.

²⁰ Le organizzazioni ricorrenti erano l'ASGI – Associazioni degli Studi Giuridici sull'Immigrazione, l'APN – Avvocati per Niente Onlus, la Fondazione Guido Piccini per i Diritti dell'Uomo Onlus e il NAGA – Associazione Volontaria di Assistenza Socio sanitaria e per i Diritti di Cittadini stranieri, Rom e Sinti.

²¹ Questa considerazione induceva il Tribunale a respingere l'eccezione di difetto di giurisdizione presentata dalla Regione Lombardia.

²² Trib. Milano, Sez. I civ., ord. 20 aprile 2017 (corsivo mio). Da qui innanzi, tutte le citazioni testuali devono intendersi riferite a questo provvedimento.

²³ Corsivo mio.

²⁴ È opportuno sottolineare come, nel caso di specie, l'invocazione di istanze securitarie determini delle limitazioni anche all'esercizio e al godimento di altri diritti di natura costituzionale: il diritto di libertà di circolazione (cfr. N. MARCHEI, *L'obbligo*, cit., p. 829) e, nella misura in cui i divieti di accesso e permanenza con il volto coperto riguardano le strutture sanitarie, il diritto alla salute.



Preliminarmente, invece, è opportuno soffermarsi su un equivoco che in dottrina è stato già evidenziato come un punto di criticità dell'ordinanza in commento²⁵. Mi riferisco alla ripetuta confusione tra la necessità di 'identificazione' per ragioni di sicurezza e, invece, quella di una costante 'riconoscibilità'.

Si tratta di due concetti non sovrapponibili, da non confondere. Invero, l'identificazione consiste nella verifica dell'identità di un soggetto in situazioni particolari e delicate, sostanziandosi nel controllo delle sue generalità e dei suoi documenti di identità e riconoscimento²⁶; la riconoscibilità, invece, nella situazione di fatto che si riferisce alla possibilità di individuare e distinguere un soggetto con certezza e immediatezza²⁷.

Come è evidente, un obbligo di costante riconoscibilità determina effetti più gravosi rispetto alla predisposizione di meccanismi di identificazione meno incisivi. Se nel primo caso l'unico modo per adempiere all'obbligo consisterebbe nell'assoluta astensione dall'utilizzo di capi d'abbigliamento diretti a celare il volto, nel secondo caso le istanze di sicurezza sarebbero più semplicemente soddisfatte laddove chi indossasse simili indumenti si rendesse disponibile a rimuoverli per il solo tempo necessario ad accertarne l'identità. La diversa intensità degli obblighi imposti alle donne che, per motivi religiosi, ritengono di dover indossare il velo non può non rilevare nell'ambito di un giudizio di proporzionalità delle misure adottate.

La diversità concettuale che intercorre tra identificazione e riconoscibilità emerge con chiarezza anche dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo citata dal Tribunale a suffragio della propria decisione. In tutti i casi considerati dal Giudice milanese, infatti, la Corte aveva ritenuto di non riconoscere una violazione dell'art. 9 CEDU a fronte di compressioni del diritto di libertà religiosa giustificate da esigenze di mera identificazione

²⁵ Cfr. N. MARCHEI, *L'obbligo*, cit., p. 834 ss.

²⁶ Rispetto all'obbligo di prestarsi all'attività di identificazione, si vedano l'art. 651 c.p., che obbliga i cittadini, su richiesta di un pubblico ufficiale, a dare indicazioni sulla propria identità personale, sul proprio stato o su altre qualità personali; l'art. 4 T.U.L.P.S., che, tra l'altro, consente all'autorità di pubblica sicurezza di ordinare a persone "pericolose o sospette" di munirsi della carta d'identità e di esibirla su richiesta; l'art. 6, terzo comma, D.lgs. n. 286 del 1998, che punisce lo straniero che, a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, non esibisce, senza giustificato motivo, il passaporto, o altro documento di identificazione, e il permesso di soggiorno, o altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato.

²⁷ La sostanziale differenza che intercorre tra "generica e costante riconoscibilità oculare e possibilità di verificare la corrispondenza tra un volto ed un documento d'identità" è sottolineata da A. FERRARI, *La lotta*, cit., p. 53. Cfr. anche N. MARCHEI, *L'obbligo*, cit., p. 830.



per motivi di sicurezza. Questo è a dirsi per la richiesta di rimozione del velo islamico all'ingresso di un consolato²⁸ e del turbante *sikh* all'interno di un aeroporto²⁹, ovvero al momento dello scatto della fotografia identificativa per la patente di guida³⁰. Peraltro, sempre secondo la Cedu, un assoluto obbligo di riconoscibilità potrebbe arrecare sproporzionate compressioni del diritto quando, in assenza di specifiche e concrete minacce, le istanze di pubblica sicurezza possano essere soddisfatte anche attraverso un'imposizione di mostrare il proprio volto a fini identificativi³¹.

È interessante sottolineare, inoltre, come la (sporadica) giurisprudenza che si è occupata dell'art. 5 della Legge Reale, da sempre incline ad adottarne un'interpretazione restrittiva³², sembri ultimamente valorizzare, per escludere l'integrazione della fattispecie contravvenzionale, la semplice disponibilità dell'imputata a rimuovere il velo al fine di consentire la propria identificazione. Il mancato verificarsi *in concreto* di un'effettiva difficoltà nel riconoscimento escluderebbe infatti l'integrazione del fatto tipico, esonerando il giudice da qualsiasi verifica circa la ricorrenza di un "giustificato motivo"³³.

Occorre osservare, infine, come la Presidenza della Regione Lombardia, con decreto n. 11921 del 29 dicembre 2015, abbia attuato la delibera in commento, limitatamente ad alcuni immobili regionali³⁴, introducendo un meno invasivo obbligo di prestarsi all'identificazione. In particolare, coloro che si presteranno all'attività di riconoscimento potranno beneficiare di un *pass* di libera permanenza all'interno degli edifici. Come ammesso dagli stessi ricorrenti, quest'ultimo decreto dimostrerebbe l'astratta compatibilità, rispetto alla delibera in esame, di semplici meccanismi di identificazione predisposti per l'ingresso nelle strutture interessate. Costituisce un dato pacifico, invece, che in tutti gli edifici non contemplati dal provvedimento presidenziale l'azione combinata della delibera e dei cartelli abbia effettivamente delineato un più intenso obbligo di riconoscibilità.

²⁸ CEDU, *El Morsli c. Francia*, 4 marzo 2008.

²⁹ CEDU, *Phull c. Francia*, 11 gennaio 2005.

³⁰ CEDU, *Mann Singh c. Francia*, 13 novembre 2008.

³¹ CEDU, *S.A.S. c. Francia*, cit.

³² Si veda Pret. Terni, 11 maggio 1983.

³³ Così Trib. Cremona, 27 novembre 2008. Cfr. la nota a sentenza di **G.L. GATTA, S. TURCHETTI, G. VARRASO**, in *Corriere di merito*, 2009, 2, p. 190.

³⁴ Si tratta di Palazzo Lombardia, di Palazzo Pirelli, dei Palazzi di via Abbadesse, via Pola, via Rosellini e via Taramelli e delle sedi della Regione Lombardia di Roma, Bruxelles, Legnano e Seveso.



Cionondimeno, secondo il Tribunale, quest'obbligo non sarebbe sproporzionato: esso è diretto solo alle "persone che accedono e permangono all'interno di determinati luoghi pubblici e per il solo tempo strettamente necessario alla permanenza in detti luoghi"³⁵, rendendo le misure adottate dalla Regione "appropriate e necessarie"³⁶.

Con tali motivazioni il Giudice di prime cure rigettava il ricorso.

3 - La sentenza di secondo grado. Il primato assiologico della pubblica sicurezza

Tutte le originarie ricorrenti, convinte che la predisposizione di un vero e proprio divieto di accesso con il capo velato nelle strutture non interessate dal decreto della Presidenza regionale costituisse una misura non proporzionata, interponevano quindi impugnazione dinnanzi alla Corte di appello di Milano.

A fronte alle doglianze degli appellanti, la Corte si trovava ad affrontare il tema del delicato rapporto tra riconoscibilità e identificazione, che si è cercato di approfondire nel paragrafo che precede.

Ebbene, confermando il provvedimento impugnato, la Corte articolava una motivazione a tratti suggestiva, solo parzialmente evocata dal Tribunale³⁷. A parere del Giudice del gravame, l'introduzione di procedure di identificazione, misure indubbiamente meno impattanti sul diritto di libertà religiosa delle donne velate, non costituirebbe un problema "in assoluto irrisolvibile"³⁸. Tuttavia, simili meccanismi richiederebbero "la predisposizione di organizzazioni particolari", non disponibili per tutti gli edifici interessati dal divieto e comunque non rapidamente attuabili, attesa

³⁵ La delimitazione nel tempo della compressione del diritto di libertà religiosa ha determinato l'esclusione di una violazione dell'art. 9 CEDU in CEDU, *El Morsli c. Francia*, cit.; CEDU, *Phull c. Francia*, cit. e CEDU, *Mann Singh c. Francia*, cit. Come già sottolineato, tuttavia, nei casi contemplati dalla Corte di Strasburgo l'obbligo di rimozione di indumenti religiosamente connotati era limitato a finalità identificative.

³⁶ Il lessico utilizzato dal Giudice milanese è tratto dall'art. 3, D. Lgs. n. 215 del 2003, secondo il quale non costituirebbero atti di discriminazione "quelle differenze di trattamento che, pur risultando indirettamente discriminatorie, siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari".

³⁷ Osservava infatti il Tribunale che la pubblica sicurezza sarebbe "concretamente minacciata dall'impossibilità di identificare (senza attendere procedure di identificazione che richiedono la collaborazione di tutte le persone che entrano a volto scoperto) le numerose persone che entrano nei luoghi pubblici individuati".

³⁸ Corte app. Milano, n. 4330 del 2019. Da qui innanzi, in assenza di diversa indicazione, le citazioni testuali devono intendersi riferite a questo provvedimento.



l'assenza di "atti amministrativi che le prevedano". In ogni caso "per le caratteristiche dei luoghi e la grande frequentazione di utenti [sarebbe] molto difficile prevedere forme di identificazione quali quelle negli aeroporti [...]". Tali considerazioni indurrebbero a ritenere proporzionata l'imposizione di un obbligo di costante riconoscibilità.

Sembra apprezzabile il tentativo della Corte di giustificare la natura proporzionata di un obbligo assoluto di riconoscibilità, alla luce di specifiche circostanze che renderebbero inattuabile la predisposizione di meno incisivi meccanismi di identificazione; tuttavia, dalle motivazioni addotte pare rivelarsi una ricostruzione dei rapporti tra sicurezza e libertà religiosa significativamente sbilanciata a favore della prima. Questo orientamento si intuisce con chiarezza nel passaggio della parte motiva in cui la Corte afferma che l'accoglimento del ricorso e il conseguente ordine di rimozione dei cartelli di divieto costituirebbero, a loro volta, una "soluzione sproporzionata", tale da lasciare "irrisolto il problema della sicurezza pubblica" alla base della delibera.

Come risaputo, il bilanciamento tra beni e posizioni giuridiche pariordinati, a maggiore ragione se di rango costituzionale, dovrebbe di regola operare in concreto³⁹. La soluzione 'in concreto' integra, per ragioni di giustizia, la logica cui è chiamata a rispondere la normazione, che si connota tipicamente per i suoi profili di generalità e astrattezza. Una rilevante difficoltà che grava sul legislatore e sull'amministrazione, in materia di diritti fondamentali, consiste nel predisporre strumenti normativi capaci di aprirsi a una virtuosa duttilità del risultato regolatorio, flessibilità che rifugge una rigida gerarchizzazione di beni, interessi e diritti⁴⁰. In questa prospettiva, un'anticipazione nel comando astratto dell'esito del bilanciamento potrebbe giustificarsi solo laddove si dia una

³⁹ Cfr., *ex multis*, V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, 2^a ed., il Mulino, Bologna, 2016, p. 152 ss. Come affermato da R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, a cura di A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI, I, t. 1, Giuffrè, Milano, 1998, p. 228 ss., la tecnica del bilanciamento, intesa in senso stretto, dovrebbe costituire uno strumento di composizione di antinomie normative che si verificano "in concreto" e "tra norme contigue". Esito del bilanciamento sarebbe allora la determinazione di una gerarchia assiologica "mobile" tra beni, interessi e diritti pariordinati. Cfr. anche A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 108 ss.

⁴⁰ Come osservato da G. AMATO, *Prefazione. La libertà di coscienza e di religione*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA, il Mulino, Bologna, 2019, p. 11, la funzione della legge dovrebbe essere se mai quella di fornire dei "criteri guida" dei bilanciamenti, che in ogni caso andranno operati "nei casi concreti".



“stratificazione di giudizi di esperienza, univoci nell’associare [all’esercizio del diritto limitato] la lesione irreversibile del bene protetto”⁴¹. Nel campo della pubblica sicurezza, in particolare e come verrà meglio chiarito, la giurisprudenza costituzionale vuole limitato in via preventiva l’esercizio di diritti fondamentali quando si dia l’esigenza⁴² di “impedire fatti che siano costitutivi di reati⁴³ o che, secondo ragionevoli previsioni, potrebbero provocarli”⁴⁴.

Anche a voler prescindere, per il momento, da qualsiasi valutazione relativa alla dignità assiologica della ‘sicurezza pubblica’ e non considerando, di conseguenza, la tesi che ne postula la natura di mera ‘eccezione’ alla ‘regola’ delle libertà⁴⁵, pare potersi escludere la sussistenza di un diretto e assodato collegamento tra l’utilizzo del velo islamico all’interno di edifici pubblici e la concreta produzione di pericoli per la pubblica sicurezza⁴⁶. Simili considerazioni invitano a censurare, nel caso di specie, un sistema di misure preventive fondato su una preferenza astrattamente accordata, *ex ante*, alle istanze di pubblica sicurezza allorché si misurano con la libertà religiosa. Invero, come già accennato, in assenza di gravi e concreti rischi immediatamente collegati all’esercizio del diritto, una compressione di tal fatta non potrebbe superare lo scrutinio di proporzionalità.

Nel caso in analisi, tuttavia, pare rivelarsi ben altro. Lo si può cogliere proprio nel passaggio sopraccitato, laddove la Corte considera sproporzionata l’ipotesi di rimozione dei cartelli di divieto controversi, anche a fronte di una radicale compressione di un diritto pacificamente ascrivibile alla libertà fondamentale di religione. Simile opzione non sembra

⁴¹ A. FERRARI, *La lotta*, cit., p. 60.

⁴² Secondo A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, Padova, 2003, p. 327 ss., tale necessità dovrebbe essere giustificata “sulla base di un giudizio di ‘probabilità’ circa la futura commissione dell’illecito o circa la futura verifica dell’evento pregiudizievole per la sicurezza pubblica [...]”.

⁴³ Sempre che, si intenda, detti reati siano funzionali a tutelare beni e interessi aventi a loro volta rango costituzionale.

⁴⁴ Corte cost., n. 1 del 1956. In ordine all’illegittimità di controlli preventivi frapposti all’esercizio di diritti fondamentali, segnatamente in materia di libertà religiosa, cfr. anche Corte cost., n. 45 del 1957 e Corte cost., n. 59 del 1958. Decisiva, nelle motivazioni della Corte, è la considerazione per cui non sussisterebbe nel nostro ordinamento una regola per cui a ogni diritto di libertà debba corrispondere un controllo preventivo dell’autorità di pubblica sicurezza. Del resto, se così fosse, l’esercizio del diritto sembrerebbe “*dipendere quasi da una concessione dell’autorità di pubblica sicurezza*” (Corte cost., n. 1 del 1956, cit.).

⁴⁵ Cfr. P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in *I diritti costituzionali*, a cura di P. RIDOLA, A. NANIA, vol. I, Giappichelli, Torino, 2006, p. 146.

⁴⁶ Lo nota anche N. MARCHEI, *L’obbligo*, cit., p. 831.



solo suffragare l'opportunità di un bilanciamento preventivo tra un diritto di natura costituzionale e un interesse ritenuto equiordinato. Essa pare addirittura sottendere l'attribuzione di una carica di valore asimmetrica ai due termini del bilanciamento, tale da comportare la superfluità di quest'ultimo⁴⁷. In altre parole, secondo questa lettura, sarebbe addirittura inutile dibattere sulla proporzionalità di misure adottate in nome di istanze securitarie: la loro legittimità sarebbe in ogni caso assicurata da una supposta primazia assiologica della sicurezza pubblica⁴⁸.

Simile intervento poggia su un sostrato dogmatico fragile. Invero, può rilevarsi con argomento più solido la riconducibilità delle misure regionali in commento alla oggi crescente casistica delle limitazioni di diritti fondamentali motivate sulla scorta di "una certa retorica della sicurezza"⁴⁹. Si tratta di una tendenza discutibile, che rischia di condurre a serie derive antigarantistiche. In questo quadro, al fine di vigilare sul rispetto dei valori e dei principi che informano l'ordinamento democratico occorre valutare con attenzione la posizione ricoperta dal bene della pubblica sicurezza all'interno del sistema costituzionale.

4 - Sicurezza percepita e insicurezza dei diritti

La riconduzione di una condotta nell'ambito di garanzia della libertà religiosa non consente un'affermazione assoluta del correlato diritto. Fin dalla sua prima storica sentenza, la Corte costituzionale ha ascripto a proprio presupposto dogmatico l'assunto in base al quale "il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e [...] nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché

⁴⁷ Per utilizzare l'espressione adottata dalla Corte costituzionale in un altro caso in cui ragioni di sicurezza e ordine pubblico erano state invocate per introdurre un limite preventivo all'esercizio della libertà religiosa, nella soluzione adottata dalla Corte d'appello non si apprezzerrebbe il «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"» (Corte cost., n. 63 del 2016).

⁴⁸ Come osservato da **L. MANCINI**, *Il governo locale del pluralismo religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 32 del 2017, p. 4, la pubblica sicurezza viene oggi a configurarsi come un "argomento di legittimazione in sé". Sull'illegittimità dell'assegnazione di una primazia gerarchica al bene della sicurezza pubblica, si veda, **A. PACE**, *Problematica*, cit., p. 325.

⁴⁹ **J. PASQUALI CERIOLI**, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 18 luglio 2016, p. 15.



possano coesistere nell'ordinata convivenza civile"⁵⁰. Anche ove la Costituzione non frapponga limiti espressi all'esercizio di diritti fondamentali, questi devono egualmente ritenersi "intrinsecamente limitati"⁵¹ dalla necessità di rispettare beni, interessi e diritti equiordinati⁵², nonché di adempiere ai doveri inderogabili di solidarietà (art. 2 Cost.)⁵³. Per poter giustificare, sul piano tecnico, una compressione di un diritto fondamentale, la pubblica sicurezza dovrebbe allora vedersi riconosciuto, a propria volta, rango costituzionale.

Ebbene, la Costituzione contiene non pochi riferimenti letterali alla "sicurezza", sia all'interno della parte dedicata ai "Diritti e doveri dei cittadini" (artt. 13, 14, 16, 17 e 41 Cost.), sia nella disciplina dell' „*Ordinamento*

⁵⁰ Corte cost., n. 1 del 1956, cit. Pochi anni dopo, la Corte aveva modo di rimarcare che "[o]gni diritto nasce limitato, in quanto, nel sistema della civile convivenza, deve armonizzarsi con i diritti altrui e con le esigenze generali riconosciute (Corte cost., n. 36 del 1958). Già **F. FINOCCHIARO**, *sub Art. 19*, in *Commentario della Costituzione, Art. 13-20*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma, 1997, p. 295 ss., criticava la teoria secondo la quale la libertà religiosa costituirebbe una "libertà privilegiata". Rispetto a questo tema, vedasi anche **M. CROCE**, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Edizioni ETS, Pisa, 2012.

⁵¹ **G. ZAGREBELSKY**, *Il diritto mite. Leggi, diritti, giustizia*, Einaudi, Torino, 1992, p. 114.

⁵² Un diritto che abbia fondamento costituzionale "avrà quei soli limiti e potrà subire quelle sole restrizioni che la Costituzione consente" (**A. PACE**, *Problematica*, cit., p. 324). Esplicita, nelle considerazioni dell'A., è la volontà di contrapporsi alla cosiddetta 'teoria dei valori', la quale produrrebbe il rischio di determinare illegittime compressioni di diritti fondamentali nel bilanciamento con valori privi di un solido ancoraggio costituzionale. Invero, l'affermazione per cui il concetto di limite sarebbe insito in quello di diritto, qualora venisse "normativamente intesa", rischierebbe di giustificare qualsiasi limite ai diritti di libertà" (**C. ESPOSITO**, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 15, nt. 21). Rispetto alla teoria dei valori, si veda **R. ALEXY**, *Teoria dei diritti fondamentali*, trad. di L. Di Carlo, il Mulino, Bologna, 2012, p. 171 ss. Tra gli studiosi del diritto costituzionale italiano cfr., *ex multis*, **F. MODUGNO**, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995.

⁵³ Osservano **G. PECES**, **B. MARTINEZ**, *Diritti e doveri fondamentali*, trad. di Eduardo Roza Acuña, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. V, Utet, Torino, 1990, p. 153, che quando "i doveri si uniscono al Diritto positivo, specialmente al livello superiore, paralleli ai diritti fondamentali, lo fanno da posizioni moderate che intendono limitare gli effetti dei diritti come fermento rivoluzionario". Rispetto al rapporto tra i doveri di solidarietà e i diritti afferenti alla libertà religiosa, cfr. **J. PASQUALI CERIOLI**, *Propaganda*, cit., p. 124. La necessità di "evitare che il riconoscimento delle molteplici facoltà del diritto inviolabile all'identità religiosa si traduca in un mancato adempimento dei fondamentali doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.", è sottolineata anche da **A. FERRARI**, *Le linee generali della Proposta di legge sulla libertà di coscienza e di religione*, in *La legge che non c'è*, cit., p. 90. Rispetto al principio solidarista, si rimanda, in generale e con ulteriori richiami, ad **A. MORELLI**, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in www.forumcostituzionale.it, 20 aprile 2015.



della Repubblica" (art. 117, secondo comma, lett. d, e; art. 117, terzo comma; artt. 120 e 126 Cost.). Significativa è invece l'assenza, fino alla riforma del Titolo V del 2001, di qualsiasi riferimento all'ordine pubblico, oggi unicamente giustapposto alla sicurezza quale materia afferente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. h, Cost.). Tale assenza appare viepiù significativa in rapporto alla libertà religiosa⁵⁴; l'unico limite espresso nella Carta è costituito dal "buon costume", riferito al diritto di praticare i riti quali fenomenologia del culto (art. 19 Cost.)⁵⁵.

Come emerge dai dibattiti svoltisi in seno all'Assemblea costituente⁵⁶, l'esclusione dal testo costituzionale della clausola generale dell'ordine pubblico sarebbe stata il frutto di una scelta consapevole, diretta a evitare che una sua interpretazione eccessivamente 'idealizzata', riecheggianti quella invalsa in età fascista⁵⁷, potesse mettere a repentaglio l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalla Carta. Al contrario, il ricorso al concetto di pubblica sicurezza sarebbe indice della diversa opzione di postulare una compressione dei suddetti diritti soltanto alla luce di istanze attinenti all'incolumità⁵⁸ dei consociati, istanze che dell'ordine pubblico esprimono unicamente la dimensione 'materiale'⁵⁹.

⁵⁴ Cfr. **A. CERRI**, voce *Ordine pubblico. Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXII, Roma, 1990, pag. 2

⁵⁵ Diversamente, l'art. 1 della L. n. 1159 del 1929 disponeva: "Sono ammessi nel Regno culti diversi dalla religione Cattolica Apostolica e Romana, purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume".

⁵⁶ Per un'esauriente ricostruzione dei dibattiti dell'Assemblea Costituente si rimanda a **V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO**, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Mondadori, Milano, 1976, pagg. 78-79. Un'attenta disamina dei dibattiti assembleari relativi all'opportunità di inserire il limite dell'ordine pubblico in riferimento al diritto di libertà religiosa è compiuta da **N. MARCHEI**, *Il "diritto al tempio". Dai vincoli urbanistici alla legislazione securitaria. Un percorso giurisprudenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 115 ss.

⁵⁷ Rispetto a tale interpretazione, cfr. **G.P. VOLPE**, *Ordine pubblico (misure a tutela del)*, in *Digesto delle Discipline penali*, Vol. IX, Utet, Torino, 1995, p. 101 ss.

⁵⁸ Incolumità da intendersi non solo in senso fisico, bensì anche psichico e morale: cfr. Corte cost., n. 2 del 1956.

⁵⁹ Cfr. **T.F. GIUPPONI**, *La sicurezza*, cit., p. 5. Osserva l'Autore che l'opzione adottata dal Costituente per una nozione materiale di ordine pubblico emergerebbe anche dall'analisi delle singole disposizioni della Carta che si riferiscono alla sicurezza, la quale compare spesso in connessione ad altri beni costituzionali quali la sanità e l'incolumità pubblica. Del resto, «[l']opzione per una concezione materiale dell'ordine pubblico, sostanzialmente imposta dall'„anima" liberale della nostra costituzione, risulta viepiù rafforzata dalla parte "democratica" della costituzione stessa» (**G. CORSO**, *Ordine pubblico*, cit., p. 444). Osservava già **A. PACE**, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione*



Lo stesso Giudice delle leggi⁶⁰, che pure aveva in varie occasioni continuato a riconoscere all'ordine pubblico la natura di un autonomo "bene collettivo [...] patrimonio dell'intera collettività"⁶¹, è infine giunto a interpretare l'espressione dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. come un'endiadi riferita alle

"funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi e ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento"⁶².

italiana, in *Archivio giuridico*, XXXIII, 1963, p. 120, che, a differenza di quanto fosse a dirsi in età fascista, quando il concetto di sicurezza veniva utilizzato per riferirsi residualmente al solo "ordine esteriore", non avrebbe più ragion d'essere, oggi, qualsiasi sua distinzione dall'ordine pubblico. Secondo **R. MAZZOLA**, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 31 ss., non potrebbe escludersi che i modelli di sicurezza e ordine pubblico facciano riferimento anche a una dimensione ideale. Invero, "anche i principi fondamentali garanti degli interessi essenziali dei singoli stati possono essere minacciati". Per garantire la sua compatibilità costituzionale, tuttavia, il concetto ideale di sicurezza dovrebbe essere incentrato sul "rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

⁶⁰ La transizione, nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, da una nozione di ordine pubblico "ideale" a una "materiale", coincidente con il concetto di pubblica sicurezza, è attentamente documentata da **N. COLAIANNI**, *Sicurezza e prevenzione del terrorismo cosiddetto islamista: il disagio della libertà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 32 del 2019, p. 27 ss.; **T.F. GIUPPONI**, *La sicurezza*, cit., p. 16 ss.

⁶¹ Corte cost., n. 19 del 1962. L'ordine pubblico, inteso quale "ordine legale su cui poggia la convivenza sociale [non sarebbe] dammeno della libertà di manifestazione del pensiero". Ivi si osserva anche che "[l]'esigenza dell'ordine pubblico, per quanto altrimenti ispirata rispetto agli ordinamenti autoritari, non è affatto estranea agli ordinamenti democratici e legalitari, né è incompatibile con essi". Invero, "anche le libertà cosiddette privilegiate non possono sottrarsi ai principi generali dell'ordinamento giuridico, i quali pongono limiti naturali alla espansione di qualsiasi diritto" (Corte cost., n. 25 del 1965). L'ordine pubblico evocato dalla Corte sarebbe un "ordine pubblico costituzionale [...] che deve essere assicurato appunto per consentire a tutti il godimento effettivo dei diritti inviolabili dell'uomo" (Corte cost., n. 168 del 1971). Dal contenuto ambiguo di queste espressioni sembra emergere il riflesso di un'interpretazione dell'ordine pubblico ancora astratta e idealizzata.

⁶² Corte cost., n. 290 del 2001. In questo modo, la Corte si richiama all'espressione dell'art. 159, secondo comma, D.lgs. 112 del 1998, funzionale a distinguere polizia di sicurezza e polizia amministrativa. Sul tema si veda **G. CAIA**, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. CASSESE, t. I, 2ª ed., Giuffrè, Milano, p. 287 ss. L'interpretazione di ordine pubblico e pubblica sicurezza come componenti di un'endiadi consentirebbe di ricavarne "un significato restrittivo", in omaggio alle sopraindicate istanze di sicurezza in senso materiale, che trovano soddisfazione attraverso la predisposizione di misure relative alla prevenzione dei reati (Corte cost., n. 407 del 2002). In questo senso anche Corte cost., n. 162 del 2004, Corte cost., n. 428 del 2004, Corte cost., n. 95 del 2005, Corte cost., n. 237 del 2006. Cfr., su questo tema,



Ciò che è rilevante, in particolare, è la sovrapposizione e progressiva confusione⁶³ dei concetti di ordine pubblico e sicurezza, alla luce di un'esclusiva valorizzazione dei loro profili materiali, funzionali, in definitiva, al mantenimento di "una ordinata convivenza civile"⁶⁴. Si tratta di una linea interpretativa rispettosa del dato costituzionale e conforme alla prima giurisprudenza della Corte.

Il processo evolutivo dei rapporti assiologico-concettuali tra sicurezza e ordine pubblico, tuttavia, pare non essersi esaurito. Come opportunamente rilevato in letteratura, attraverso un progressivo capovolgimento della dogmatica tradizionale, la pubblica sicurezza sta acquisendo, assorbendoli, portati tipici dell'ordine pubblico, tanto da sostituirlo quale bene giuridico da tutelare⁶⁵. Simile mutamento di prospettiva si manifesta in tutta evidenza nei titoli dei più recenti strumenti legislativi adottati per rispondere a istanze normative di carattere securitario. Invero, se anche in un periodo storico in cui il nostro Paese era scosso dagli eventi drammatici del terrorismo politico interno l'obiettivo di tutela coincideva nominalmente con il mantenimento dell'ordine pubblico⁶⁶, tale riferimento pare oggi quasi integralmente scomparso in tutta la legislazione primaria, che richiama unicamente la sicurezza pubblica⁶⁷.

N. MARCHEI, *Il "diritto al tempio"*, cit., p. 122. Secondo G. DE VERO, voce *Sicurezza pubblica nel diritto penale*, in *Digesto delle Discipline penalistiche*, Vol. XIII, UTET, Torino, 1997, pp. 285-286, se la sicurezza pubblica venisse confusa "con la stessa sopravvivenza del consorzio civile", in un eventuale rapporto di bilanciamento "le chances di prevalenza dei [...] diritti di libertà risult[erebbero] quanto mai ridotte". Ciò imporrebbe di adottare una nozione nucleare del concetto di sicurezza, "in termini di integrità personale-esistenziale di una pluralità indeterminata di soggetti, che siano presenti in un medesimo e circoscritto contesto ambientale [...] a fronte di un immediato e manifesto dispiegarsi della violenza fisica".

⁶³ È in questo che può essere apprezzata la cifra di novità della giurisprudenza costituzionale più recente. Le pronunce più risalenti, che continuavano a considerare l'ordine pubblico come un bene costituzionale suscettibile di giustificare compressioni di diritti fondamentali, tendevano a riconoscere alla pubblica sicurezza una funzione meramente strumentale alla sua tutela: cfr. Corte cost., n. 77 del 1987, Corte cost., n. 218 del 1988, Corte cost., n. 115 del 1995. Per una nozione di sicurezza pubblica come bene rientrante nella più ampia categoria dell'ordine pubblico, cfr. G. DE VERO, voce *Ordine pubblico (delitti contro)*, in *Digesto delle Discipline penalistiche*, Vol. IX, UTET, Torino, 1995, p. 85.

⁶⁴ Corte cost., n. 290 del 2001, cit.

⁶⁵ In argomento, N. COLAIANNI, *Sicurezza*, cit., p. 28.

⁶⁶ Cfr. G. CORSO, *Ordine pubblico*, cit., p. 446. Un esempio per tutti: la più volte citata Legge Reale è intitolata "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico".

⁶⁷ Si veda ancora N. COLAIANNI, *Sicurezza*, cit., p. 28, nt. 5.



La sempre più evidente preminenza assunta da questo bene della vita si accompagna a una sua evoluzione contenutistica, che si articola secondo due direttrici: da un lato varia lo spazio fisico all'interno del quale si manifesta l'esigenza di rispondere alla crescente domanda di sicurezza⁶⁸; dall'altro varia il referente semantico cui quest'ultima rinvia. Essa, invero, sembra sovente assumere una connotazione soggettiva, dipendente dal sentimento e dalla percezione comuni⁶⁹.

In altri termini, gli strumenti normativi di tutela della pubblica sicurezza, anziché dirigersi a prevenire concreti rischi di lesione di beni e diritti fondamentali degli individui, sembrano piuttosto proporsi, sempre più spesso, di aumentare il grado di sicurezza collettivamente percepita, attraverso l'introduzione di una «disciplina "sicuritaria" o rassicurante»⁷⁰, che si esplica, talvolta, anche attraverso la "repressione [...] del diverso indesiderato"⁷¹.

⁶⁸ Osserva ancora N. COLAIANNI, *Sicurezza*, cit., p. 29 ss., che questo concetto si caratterizzerebbe oggi per la sua "elasticità" in quanto "sicurezza non [sarebbe] solo quella nazionale (art. 126 Cost.) o dello Stato (art. 117 cpv., lett. d, Cost.) ma, a dismisura, quella mondiale, per un verso, e, rimpicciolendosi, quella urbana, per altro verso". A ben vedere, a questo concetto elastico di pubblica sicurezza sembra aver fatto riferimento la Corte costituzionale nella controversa sentenza n. 52 del 2016, laddove ha ritenuto di escludere la giustiziabilità della pretesa confessionale all'accesso alle trattative finalizzate alla stipulazione di un'intesa con lo Stato, alla luce della "serie di motivi e vicende, che la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni ed internazionali offre copiosa". In questi termini, la Corte sembrerebbe ridurre la pubblica sicurezza a una mera *political question*, ossia a "un problema militare o politico, e comunque pre-, extra- o meta-giuridico, sottratto al controllo del giudiziario e a ogni bilanciamento con principi costituzionali" (M. BARBERIS, *Non c'è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 97). Se l'attenzione alla dimensione mondiale della sicurezza pare essere stata determinata dalle ben note vicende del terrorismo internazionale, il rilievo della sua dimensione urbana appare invece come il frutto dell'esigenza di tutelare la vivibilità e il decoro delle città. È appunto con tali concetti che la dimensione locale della sicurezza tende ultimamente, in certi casi, a confondersi: cfr. art. 4, D.L. n. 14 del 2017. Si veda, in proposito, M. PAVARINI, *Degrado, paure e insicurezza nello spazio urbano*, in *Sicurezza e diritto penale*, a cura di M. DONINI, M. PAVARINI, Bononia University Press, Bologna, 2011, p. 33 ss.

⁶⁹ Come sottolineato da N. COLAIANNI, *Sicurezza*, cit., p. 31, la sicurezza intesa secondo questa accezione percettiva potrebbe essere espressa con il termine inglese 'certainty', che si contrappone a 'safety', intesa come sicurezza personale e incolumità. Cfr. Z. BAUMAN, *La solitudine del cittadino globale*, traduzione italiana di G. BETTINI, Feltrinelli, Milano, 2000, p. 23 ss. Sul tema dei rapporti tra le dimensioni oggettiva e soggettiva della sicurezza, sono interessanti le considerazioni di F. BATTISTELLI, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico e costruzione della minaccia*, Donzelli, Roma, 2016.

⁷⁰ M. DONINI, *Sicurezza e diritto penale. La sicurezza come orizzonte totalizzante del discorso penale*, in *Sicurezza e diritto penale*, cit., p. 17.

⁷¹ *Ibidem*. Osserva A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in *La bilancia*



Proprio questa sembra, appunto, la *ratio* della delibera regionale in commento⁷². L'introduzione del controverso divieto di accesso con il capo coperto non è stata determinata dalla rilevazione di concrete e specifiche minacce all'incolumità delle persone, ma costituisce il semplice e diretto recepimento di un' „esigenza, vivamente sentita dai cittadini, [...] raccolta da un'interrogazione consiliare”⁷³.

Non è questa la sede per indagare l'eziologia di questa svolta 'soggettivistica' del concetto di sicurezza pubblica, sicuramente influenzata dall'attività di quei soggetti che la dottrina politico-sociologica ha efficacemente denominato "imprenditori morali"⁷⁴, la cui attività può assumere le forme del cosiddetto 'populismo penale'⁷⁵.

Ciò che preme escludere in modo risoluto, invece, è che un simile concetto di sicurezza percepita possa assurgere allo *status* di bene di natura costituzionale, idoneo a entrare in un rapporto di bilanciamento con i diritti di libertà e, eventualmente, a giustificarne legittime compressioni⁷⁶. È di tutta evidenza il fatto che, se interpretato in questi termini, il limite della pubblica sicurezza tende a recuperare e riproporre sotto traccia quei profili

e la misura. Giustizia, sicurezza e riforme, a cura di S. ANASTASIA, M. PALMA, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 21, che un'interpretazione ideologica di un eventuale diritto alla sicurezza implicherebbe "la selezione di alcuni diritti di gruppi privilegiati [...] e, allo stesso tempo, limitazioni per i diritti fondamentali riconosciuti nella costituzione e nelle convenzioni internazionali". Di "marcia trionfale del paradigma della sicurezza che ha messo in ombra le libertà civili" ha parlato anche W. HASSEMER, *Perché punire è necessario*, trad. di D. Siciliano, il Mulino, Bologna, 2012, p. 76.

⁷² Lo nota anche N. MARCHEI, *L'obbligo*, cit., p. 832.

⁷³ In questi termini si esprimono le premesse del provvedimento.

⁷⁴ H.S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, trad. di C. Vuadens, M. Croce, D. Brignoli, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 1997, p. 115 ss. Sul tema si veda ancora F. BATTISTELLI, *La sicurezza*, cit., p. 48 ss.

⁷⁵ Sul tema, si rimanda a G. FIANDACA, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *Criminalia*, 2013; *ivi*, p. 97, si osserva che per "populismo penale" debba intendersi "l'idea di un diritto penale finalizzato al (o comunque condizionato dal) perseguimento di obiettivi politico a carattere populistico", ossia obiettivi di "rassicurazione collettiva rispetto a paure o allarmi a loro volta indotti o comunque enfatizzati da campagne mediatiche". A tale proposito, D. PULITANÒ, *Intervento*, in *La società punitiva. Populismo, diritto penale simbolico e ruolo del penalista*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016, p. 19, adotta la locuzione di "uso politico del penale".

⁷⁶ Cfr. M. DONINI, *Sicurezza*, cit., p. 25, secondo il quale "il sentimento di sicurezza non può, per la sua inafferrabilità, costituire un bene giuridico"; D. PULITANÒ, *Sicurezza e diritto penale*, in *Sicurezza e diritto penale*, cit., p. 121, ove si osserva che "l'obiettivo o pretesa o attesa di sicurezza, se non vengono introdotte delle specificazioni, ha un oggetto troppo indeterminato per poter definire il contenuto di un autonomo, specifico diritto che intenda presentarsi come giustiziabile".



di astrattezza e idealità che proprio l'esclusione dell'ordine pubblico dal testo costituzionale aveva inteso sopprimere⁷⁷.

Se questo è a dirsi per quanto attiene alla sua declinazione soggettivistica, nei termini dianzi evidenziati, è tuttavia innegabile che la pubblica sicurezza, intesa nella sua "dimensione più propriamente costituzionale"⁷⁸, costituisce un bene giuridico ben definito. La sua corretta accezione 'garantistica', altra rispetto a quella 'securitaria', si traduce nella "condizione generale necessaria per l'esercizio dei diritti di libertà"⁷⁹, per il tramite di un'ordinata convivenza civile. In questi termini, nella misura in cui non la si consideri una costruzione tautologica⁸⁰, si potrebbe forse anche parlare di un vero e proprio diritto alla sicurezza⁸¹, inteso come dimensione effettiva di esercizio dei diritti. Invero, è solo attraverso l'esclusione delle sue deformazioni soggettivistiche che la pubblica sicurezza può essere ricondotta nel suo alveo genuinamente costituzionale, dove essa gioca una

⁷⁷ Osserva ancora **M. DONINI**, *Sicurezza*, cit., p. 17, che la pubblica sicurezza, intesa in questa "accezione molto più ampia e massmediatica" finisca per costituire un "sinonimo di una sorta di ordine pubblico ideale". Conformemente, rispetto al tema delle leggi regionali in materia di edilizia di culto, **N. MARCHEI**, *Il "diritto al tempio"*, cit., p. 127.

⁷⁸ **T.F. GIUPPONI**, *La sicurezza*, cit., p. 19.

⁷⁹ **N. COLAIANNI**, *Sicurezza*, cit., p. 30.

⁸⁰ Questa è la posizione di **A. BARATTA**, *Diritto*, cit., p. 21. Invero, considerando la sicurezza come condizione per il godimento dei diritti, il 'diritto alla sicurezza' si configurerebbe solo come 'sicurezza dei diritti', ossia come diritto all'effettività della loro garanzia. Si veda anche **A. PINTORE**, *Le due torri. Diritti e sicurezza ai tempi del terrore*, in *Filosofia giuridica della guerra e della pace*, a cura di V. FERRARI, Franco Angeli, Milano, 2008, p. 279 ss. Sempre secondo l'Autrice (cfr. Id., *Non c'è libertà senza sicurezza*, cit., p. 106 ss.), chi parla di diritto di sicurezza tenderebbe spesso a "soggettivizzare e individualizzare", in realtà, un diverso bene collettivo "che si identifica in un ambiente naturale e sociale in cui i singoli possano svolgere la propria vita senza l'assillo di rischi e timori incombenti". Seppur astrattamente configurabile sul piano concettuale, siffatto diritto "potrebbe prestarsi a un uso mistificatorio, ossia trasformarsi in uno strumento di legittimazione di interventi statali pervasivi".

⁸¹ In teoria generale, il 'bene giuridico' costituisce «l'„oggetto del diritto”» (**S. PUGLIATTI**, voce *Beni (Teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959, p. 164). Ciò non significa, tuttavia, che a qualsiasi bene della vita cui venga riconosciuto rilievo giuridico debba corrispondere una posizione giuridica soggettiva individualmente tutelabile. Essa potrà dirsi esistente quando si riconosca a "uno o più soggetti determinati [...] un particolare mezzo o strumento di garanzia relativo al bene" (ivi, p. 170), potendosi individuare, altrimenti, soltanto un generico interesse diffuso. Rispetto alla configurabilità di un diritto alla sicurezza, si veda **M. BARBERIS**, *Non c'è sicurezza senza libertà*, cit., p. 88 ss.



funzione anzitutto sul piano “individuale”⁸², come reale garanzia di godimento dei diritti fondamentali di ciascuno⁸³.

Così intesa nella sua dignità costituzionale⁸⁴, la pubblica sicurezza, ricondotta a un’appropriata accezione ‘nucleare’, potrà dunque anche determinare la preventiva compressione di istanze collegate all’esercizio dei diritti di libertà. Simili limitazioni, tuttavia, dovrebbero poter essere sottoposte a un efficace vaglio di legittimità da parte dell’autorità giurisdizionale. Compito del giudice sarà allora quello di saggiare la concretezza e l’effettività dei pericoli invocati per giustificare la compressione e, alla luce di una prognosi probabilistica, sottoporre le misure adottate alla lente del principio generale di proporzionalità, che guida gli esiti delle operazioni di ogni bilanciamento⁸⁵.

5 – Conclusioni

Il caso esaminato mostra, in modo paradigmatico, la compressione di una forma di manifestazione del credo religioso a fronte dell’invocazione di interessi ‘altri’. La questione consente di tornare a riflettere sul tema, generale e controverso, dei limiti opponibili ai diritti fondamentali e della loro legittimità.

Come ormai pacificamente riconosciuto, l’utilizzo di simboli e di indumenti espressivi dell’appartenenza di fede costituisce oggetto di un diritto afferente alla sfera della libertà religiosa. Ebbene, indipendentemente dalla natura inviolabile di simile diritto, il suo esercizio non deve intendersi esente da vincoli; esso potrà infatti subire alcune limitazioni all’esito di un bilanciamento con beni, interessi e diritti contrapposti di pari rango.

⁸² In questo caso richiamo una delle categorie terminologiche utilizzate da **M. BARBERIS**, *Non c’è sicurezza senza libertà*, cit., p. 88 ss., anche se con un’accezione non perfettamente coincidente con quella dell’Autore.

⁸³ Cfr. ancora Corte cost. n. 2 del 1956: con ‘sicurezza’ dovrebbe intendersi una “situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza”.

⁸⁴ Secondo **G. CASUSCELLI**, *Una disciplina-quadro delle libertà di religione: perché, oggi più di prima, urge “provare e riprovare” a mettere al sicuro la pace religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2017, sarebbe in ogni caso da negare che la pubblica sicurezza possa assurgere a “principio” comparabile ai preminenti principi di uguale libertà di tutte le confessioni e di libertà di religione di tutti gli individui [...].».

⁸⁵ Così **N. COLAIANNI**, *Sicurezza*, cit., pp. 54-55.



Al di là dei casi in cui siano previste clausole generali nel testo stesso della Costituzione formale, il carattere equiordinato dei termini del bilanciamento dovrebbe indurre a diffidare di qualsiasi soluzione normativa che stabilisca *ex ante* le regole del conflitto, impedendo la valorizzazione delle particolarità del caso concreto. Ciò non significa però che qualsiasi determinazione preventiva del risultato di un bilanciamento debba ritenersi, di per sé, illegittima. Potrà invero darsi il caso che in particolari contesti spazio-temporali l'urgenza di prevenire gravi e concreti pericoli di lesione induca a operare una preselezione dei beni o delle posizioni giuridiche vincenti⁸⁶.

Il divieto introdotto dalla delibera in commento si fonda, segnatamente, sull'invocazione di una presunta esigenza di tutela della pubblica sicurezza. Questa misura sembrerebbe prestare il fianco ad alcune riserve.

Anzitutto, invocati dubbi di illegittimità dipendono dall'intensità del divieto. Come emerge dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che si è più volte occupata di casi analoghi, le esigenze di sicurezza collegate al riconoscimento di soggetti con il volto coperto potrebbero ritenersi egualmente soddisfatte anche attraverso l'introduzione di meccanismi di identificazione meno lesivi.

Il tema più delicato da affrontare, tuttavia, rimane quello dell'idoneità della 'pubblica sicurezza' a giustificare un così intenso sacrificio del diritto inviolabile compresso.

La controversa delibera contiene una previsione generale e astratta, di carattere preventivo. La rigidità della misura non ammette temperamenti. Come si è già ricordato, infatti, il provvedimento esclude la possibilità di invocare i propri costumi o tradizioni religiose quali giustificati motivi per contravvenire al divieto. Ebbene, la casistica degli attentati terroristici nominati nelle premesse della delibera, fondamentali per comprenderne la *ratio*, non sembra evidenziare un collegamento diretto

⁸⁶ Nelle more della stesura del presente contributo, il nostro Paese è stato afflitto dalla grave emergenza epidemiologica collegata alla diffusione del virus COVID-19. L'analisi della normativa emergenziale emanata dall'Esecutivo per contrastare il contagio fornisce un interessante esempio di legittima limitazione di un diritto afferente alla sfera della libertà religiosa, a seguito di un bilanciamento preventivo con un bene dotato di pari rango costituzionale. L'art. 1, primo comma, lett. g), del d.p.c.m. 8 marzo 2020, emanato ai sensi dell'art. 3, D.L. n. 6 del 2020, prevede infatti la sospensione, tra gli altri, di tutti gli eventi in luogo pubblico o privato aventi carattere religioso. Alla successiva lett. i), inoltre, vengono poste delle condizioni all'apertura dei luoghi di culto e viene altresì imposta la sospensione delle cerimonie religiose, ivi comprese quelle funebri. Anche un diritto fondamentale come quello di culto può subire limitazioni a fronte di gravi e concreti pericoli per la salute pubblica (art. 32 Cost.).



tra l'utilizzo del velo islamico e la produzione di concreti pericoli per l'incolumità dei consociati. In questa prospettiva, l'adeguatezza del provvedimento sembrerebbe piuttosto doversi apprezzare in relazione alla sua idoneità a esorcizzare un generico senso di insicurezza, emotivamente diffuso nella nostra società.

Come si è cercato di dimostrare, tuttavia, le istanze securitarie dipendenti dalla percezione e dal senso comuni non possono vantare alcun ancoraggio costituzionale. La pericolosità della soluzione contraria è suggerita dalle passate vicende di utilizzo della clausola generale dell'ordine pubblico, inteso in senso ideale, e della sua strumentalizzazione a fini politici. Nell'ordinamento democratico, invero, solo una pubblica sicurezza intesa in senso materiale, funzionale all'effettivo godimento dei diritti fondamentali, potrebbe prestarsi a rappresentare un astratto termine di bilanciamento con quest'ultimi.

La legittimità di provvedimenti come quello analizzato in questa sede dovrebbe allora valutarsi sulla scorta di questo assioma, che opera in concreto sotto la guida del generale principio di proporzionalità. Solo attraverso questo approccio attento e rigoroso i diritti di libertà dei consociati potranno essere garantiti contro pericolose e arbitrarie limitazioni. Solo in questo modo potranno essere individuate le invocazioni abusive della pubblica sicurezza, dietro la quale, quando avulsa dalla sua vera dimensione costituzionale, rischiano di celarsi fenomeni discriminatori.