

# Metamorfosi del concetto di «sicurezza» e fenomeno religioso

ROBERTO MAZZOLA

Università del Piemonte

Oriente Prof. Diritto canonico e ecclesiastico

roberto.mazzola@uniupo.it

## 1. BREVE PREMESSA

Nell'esaminare la presunta metamorfosi del concetto di sicurezza rispetto al fenomeno religioso muoverò da tre dati di carattere generale. Innanzitutto l'aumento del pluralismo religioso in Europa e il rilievo assunto da tale fenomeno nei processi decisionali, tanto a livello nazionale quanto internazionale<sup>1</sup>. Secondo dato. La sicurezza continua ad essere, come interesse primario di natura collettiva, il più immediato delle necessità, quello, per intendersi, senza il quale gli altri bisogni non hanno modo di manifestarsi<sup>2</sup>. Uno vero e proprio stato psicologico collettivo, osserva Pace, «da cui promana un interesse diffuso la cui tutela è di competenza esclusiva dello stato<sup>3</sup>» come conferma, sul piano giuridico, l'art. 67 comma 1 del TFUE, con il quale l'Unione Europea s'impegna a realizzare uno spazio, non solo di libertà e giustizia, ma anche di sicurezza. Infine, il terzo ed ultimo dato riguarda il diffuso consolidamento, a livello europeo, di sistemi

---

<sup>1</sup> Cfr. per quanto concerne la geografia religiosa italiana: *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole* (a cura di) E. PACE, CAROCCI, Roma, 2013, pp. 9-12, per il più generale contesto europeo: P. VOYATZIS, *Pluralismo e libertà di religione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa* (a cura di R. MAZZOLA), il Mulino, Bologna, 2012, pp. 103-114.

<sup>2</sup> Cfr. A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità «costituzionale»*, in *Riv. ass. it. cost.*, I (2015), p. 2 ss.

<sup>3</sup> *Ibidem*. Si veda inoltre, in merito al significato di «sicurezza», la definizione data nel 1956 dal giudice costituzionale nella sentenza 14 giugno 1956, n. 2, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) (visitato il 22 settembre 2016).

costituzionali liberaldemocratici attraverso i quali è stata possibile una continua espansione dei diritti di libertà tanto individuali quanto collettivi.

Si potrebbe obiettare che tali dati siano così ovvi da apparire banali o quantomeno per nulla originali. Obiezione più che fondata se ciascuno di essi venisse analizzato isolatamente. Diverso, al contrario, se si decida d'interpretarli attraverso un'analisi incrociata. Così, se è vero che il pluralismo religioso è questione antica è affatto originale, «del tutto nuovo è il problema di come quest'ultimo possa essere governato nei sistemi liberaldemocratici<sup>4</sup>». Il problema che le attuali democrazie liberali si trovano ad affrontare, non è tanto, infatti, quello della pluralità e delle differenze culturali, quanto capire come tutto ciò possa essere reso compatibile con i vigenti ordinamenti costituzionali, ovvero come il pluralismo culturale e religioso possa essere governato nel rispetto ed entro i limiti dello Stato di diritto. E' infatti innegabile che il riconoscimento di diritti soggettivi ad una sfera sempre più ampia di persone e di enti rafforzi, tra le altre cose, la spirale di rivendicazioni identitarie di natura etnico-religiosa rendendo più problematica la «convivenza civile» e la «coesione sociale», e accentuando inevitabilmente la percezione generale d'insicurezza all'interno della comunità politica e della società civile. I dati forniti da «Eurobarometro» 2015<sup>5</sup> parlano chiaro: il 58% dei cittadini europei ritiene che gli immigrati costituiscano una minaccia per la loro cultura, per la loro identità e religione, così come è andata riducendosi dal 5% al 48% la percentuale di coloro che vedono nella diversità e nel pluralismo un'occasione di apertura e di crescita per la società civile e per il Paese. Da qui il sorgere, osserva l'ANCI nel Rapporto del 2009: «Oltre le ordinanze. I sindaci e la questione della sicurezza urbana<sup>6</sup>», di una sempre più diffusa condizione di *stress culturale*<sup>7</sup>

58%

<sup>4</sup> V. ANGIOLINI, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, in *Riv. ass. it. cost.*, 4(2015), p. 2.

<sup>5</sup> Standard Eurobarometer 83/Sping 2015. TNS Opinion & social. *Public opinion in the European Union*, in <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb83/eb83\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf)> (visitato il 23 settembre 2016).

<sup>6</sup> Cittalia. Fondazione ANCI Ricerche, «Oltre le ordinanze. I sindaci e la questione della sicurezza urbana», marzo 2009, in [www. <http://www.cittalia.it/images/file/Indagine\\_Oltre%20le%20ordinanze.pdf>](http://www.cittalia.it/images/file/Indagine_Oltre%20le%20ordinanze.pdf) (visitato il 2 settembre 2016).

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 48.

patito dalle maggioranze autoctone e caratterizzato da un senso di estraneità e d'espropriazione da parte di una cultura altra ed estranea in seguito ai rapidi cambiamenti nella morfologia sociale e demografica del territorio nazionale.

La lettura comparata dei dati generali di partenza, suggerisce, inoltre, un'ultima ovvia, ma non per questo meno importante considerazione, quella, intendo, per cui la maggiore e più diffusa insicurezza genera, di regola, una crescita della domanda di sicurezza e un'attenzione sempre maggiore alle corrispondenti politiche. Ora proprio in merito a quest'ultimo punto proverò a fare qualche breve riflessione intorno a tre principali nodi problematici: i) innanzitutto è necessario capire se stia o non cambiando il significato di «insicurezza», ovvero se stia o non mutando la natura delle minacce che rendono i cittadini più insicuri e, se ciò fosse vero, in che misura il fenomeno cultural-religioso abbia influito su tutto ciò; ii) v'è da chiedersi, inoltre, se mutando la sostanza della «insicurezza» sia o non cambiato anche il significato e la portata del diritto di sicurezza e delle politiche conseguenti. Se sì, in che modo tutto ciò è avvenuto?; iii) bisognerà interrogarsi, infine, sui rischi, sotto il profilo della tutela dei diritti soggettivi e delle libertà tanto individuali quanto collettive, connessi a tali metamorfosi.

## 2. INSICUREZZA TRA OGGETTIVITÀ E EMOTIVITÀ

In merito al presunto mutamento del significato di «insicurezza» va detto come a partire dal 2001, con sempre più frequenza, le politiche di sicurezza in molti ordinamenti europei sono state condizionate, più dalla dimensione «percepita» che «rilevata» d'insicurezza<sup>8</sup>. Le implicazioni di ciò sono ovviamente molteplici e di non poco rilievo. Come osserva Battistelli, da una parte esiste l'eventualità che dare per acquisite le percezioni significhi legittimarle insieme alle loro conseguenze secondo il principio, caro a Merton, dell'«autoavveramento profetico», dall'altra non si può prescindere dal constatare che in ambito sociale la diffusione di una determinata convinzione è già

↳ .. )  
↳ che da que PPa

<sup>8</sup> Si legga sul punto il recente saggio di F. BATTISTELLI, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Donzelli, Roma, 2016, p. 18 ss.

di per sé un dato con cui misurarsi, sulla base del fin troppo citato teorema di Thomas, secondo il quale «se le persone definiscono una situazione come reale saranno reali i suoi effetti<sup>9</sup>». Tutto ciò significa che molta della produzione normativa e dell'azione amministrativa, più che essere fondata sulla raccolta di dati sistematici e statistici, è stata condizionata dagli umori diffusi all'interno della società civile e spesso manipolati da quelli che Howard Becker definisce *imprenditori morali*<sup>10</sup>, ovvero attori istituzionali pronti a lanciare l'allarme su questa o quella minaccia, dal 2001 ~~in poi quella islamica in particolare,~~ *↳ soprattutto* trasformandola in una emergenza sociale e, dove possibile, in nuove norme o atti amministrativi spesso limitativi delle libertà personali. Basti pensare alle «ordinanze contingibili e urgenti» poste in essere, in varie ondate<sup>11</sup>, da più sindaci italiani in veste di Commissari di Governo, ai sensi dell'art. 54 comma 1 del TUEL (Testo Unico Enti Locali), coordinato ed aggiornato, da ultimo, con le modifiche apportate dalla l. 28 dicembre 2015, n. 208, dal D.L. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2016, n. 160 e dal D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, in materia di dissimulazione del volto per ragioni etnico-religiose. I vari provvedimenti d'annullamento emanati contro tali atti amministrativi dai Prefetti, le sentenze pronunciate al riguardo dai giudici amministrativi regionali (TAR<sup>12</sup>), o dal Consiglio di Stato<sup>13</sup> evidenziano come l'interpretazione amplificata e spesso deformata di contingibilità e di urgenza sia stata in molti casi alimentata da una percezione esasperata di minaccia, per nulla rispondente alla

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> «Basta scorrere» osserva F. BATTISTELLI, cit., p. 16. «in occasione di crimini particolarmente allarmanti (...) le ricorrenti dichiarazioni di alcuni politici o la presentazione delle notizie da parte di molti mass media per rendersi conto che nel nostro e in altri paesi vengono periodicamente sollevate ondate di "panico morale"».

<sup>11</sup> Cfr. G. CAVAGGION, *Gli enti locali e le limitazioni al diritto alla libertà religiosa: il divieto di indossare il velo integrale*, in *Riv. telematica (www.statocchiese.it)*, n.28/2016. Si legga anche: A. PIRIZZOLO, *Il potere di ordinanza del sindaco*, in *Riv. Ass. it. costituzionalisti (AIC)*, 1 (2011), pp. 1-6.

<sup>12</sup> Sent. Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia, n. 645/2006.

<sup>13</sup> Ordinanza del Consiglio di Stato n. 3076 del 23/06/2008.

realtà<sup>14</sup>. Basti pensare all'ordinanza del 26 novembre 2015, n. 16 del sindaco di Varese<sup>15</sup> in merito al divieto di utilizzo di mezzi atti a travisare o rendere irricognoscibile la persona anche mediante dissimulazione del volto. L'ordinanza in esame prende le mosse proprio dai fatti di cronaca verificatisi a Parigi nel novembre 2015. Il sindaco, in particolare, in sede di motivazione, sosteneva che detti fatti avrebbero ingenerato «nell'intero Paese» un innalzamento del livello di allarme con riferimento al rischio di attentati, ritenendo quindi necessaria l'adozione di misure contingibili e urgenti volte ad assicurare «l'immediata riconoscibilità di chiunque si muova in luoghi pubblici o aperti al pubblico nel territorio cittadino», da un lato per agevolare il lavoro di controllo delle forze di polizia, dall'altro per prevenire l'insorgenza di tensioni e ingiustificati allarmi nella cittadinanza «come conseguenza della presenza in città di soggetti non immediatamente riconoscibili e identificabili<sup>16</sup>». Un provvedimento, dunque, fondato esclusivamente su dati presunti e non provati, frutto di un atteggiamento istituzionale sospettoso verso tutti i soggetti non immediatamente riconoscibili e identificabili, ma soprattutto culturalmente e religiosamente diversi e, pertanto, percepiti genericamente e astrattamente come una minaccia. D'altra parte anche il Consiglio di Stato francese nella recente ordinanza del 26 agosto 2016, n. 402742<sup>17</sup>, nel dichiarare l'illegittimità

<sup>14</sup> Cfr. A. GARAPON-M. ROSENFELD nel recente saggio: *Démocraties sous stress. Les défis du terrorisme global*, PUF, Paris, 2016.

<sup>15</sup> G. CAVAGGION, *op. cit.*, p. 33.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> «Il ne résulte pas de l'instruction que des risques de trouble à l'ordre public aient résulté, sur les plages de la commune de Villeneuve-Loubet, de la tenue adoptée en vue de la baignade par certaines personnes. S'il a été fait état au cours de l'audience publique du port sur les plages de la commune de tenues de la nature de celles que l'article 4.3 de l'arrêt litigieux entend prohiber, aucun élément produit devant le juge des référés ne permet de retenir que de tels risques en auraient résulté. En l'absence de tels risques, l'émotion et les inquiétudes résultant des attentats terroristes, et notamment de celui commis à Nice le 14 juillet dernier, ne sauraient suffire à justifier légalement la mesure d'interdiction contestée. Dans ces conditions, le maire ne pouvait, sans excéder ses pouvoirs de police, édicter des dispositions qui interdisent l'accès à la plage et la baignade alors qu'elles ne reposent ni sur des risques avérés de troubles à l'ordre public ni, par ailleurs, sur des motifs d'hygiène ou de décence. L'arrêt litigieux a ainsi porté une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales que sont la liberté d'aller et venir, la liberté de conscience et la liberté personnelle. Les conséquences

dell'ordinanza sindacale del comune di Villeneuve-Loubet circa il divieto di indossare il *burkini* in spiaggia, insiste sul fatto che le misure interdittive di tale natura possono essere poste in essere solo di fronte a comportamenti manifestamente illegali tali da creare reali e non solo supposti rischi per l'ordine pubblico o le libertà fondamentali, condizioni che per il giudice amministrativo francese non si verificavano nel caso oggetto dell'ordinanza contestata la quale, al contrario, poneva seri e ingiustificati limiti all'esercizio della libertà di circolazione, di coscienza e personale in mancanza di una minaccia reale<sup>18</sup>.

### 3. DIVERSITÀ, SPAZIO E DIRITTO DI SICUREZZA

Anche il c.d. fenomeno di *inversione di rapporto* fra diversità, spazio e insicurezza è riconducibile al prevalere di una dimensione emotiva e irrazionale d'insicurezza. La classica equazione per cui la

---

de l'application de telles dispositions sont en l'espèce constitutives d'une situation d'urgence qui justifie que le juge des référés fasse usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Il y a donc lieu d'annuler l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nice du 22 août 2016 et d'ordonner la suspension de l'exécution de l'article 4.3 de l'arrêté du maire de Villeneuve-Loubet en date du 5 août 2016». (cda).

<sup>18</sup> G. CASUSCELLI, *A Chiare Lettere-Transizioni. La farsa del burkini: ma c'è un giudice a Parigi!*, in *Riv. telematica* ([www.staoechiese.it](http://www.staoechiese.it)), 27/2016. In particolare l'autore evidenzia come nei: «giorni dello sgomento, del lutto per le atrocità degli attentati terroristici, le ordinanze sindacali sul divieto d'indossare il burkini sulle spiagge francesi hanno avuto il sapore penoso di una farsa fuori luogo, che ha alimentato un "dibattito surrealista" sulla laicità "balneare". Quei divieti di carattere assoluto sono parsi una ripicca inappropriata, inutile se non dannosa: in questi casi, certo, non era in gioco la necessità di salvaguardare le esigenze fondamentali del "vivre ensemble", regola derogatoria della libertà di abbigliamento individuata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella decisione della Grande Chambre nel caso *S.A.S. c. France* del 1° luglio 2014 con riferimento all'uso nello spazio pubblico del burqa, che copre l'intero volto. Quei divieti, si legge in un comunicato dell'Onu: "non rafforzano la sicurezza ma, al contrario, alimentano intolleranza religiosa e discriminazione dei musulmani in Francia, in particolare le donne. La parità di genere non si ottiene regolamentando i vestiti che le donne decidono di portare"». Cfr. anche: 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*, n. 28/2014.

diversità, come minaccia, sia associata a qualcosa o qualcuno che proviene dall'estero, sia esso uno stato straniero o un immigrato, sta perdendo sempre più credito, a favore di un profilo d'insicurezza del tutto interno. I drammatici eventi di Parigi, di Bruxelles, di Nizza e di Berlino, hanno infatti fortemente indebolito la convinzione che le minacce originino solo da fattori esterni alla comunità autoctona<sup>19</sup>. Nel caso specifico del fenomeno terroristico di matrice religiosa, quest'ultimo non agendo lungo direttrici spaziali nette ha di fatto favorito la costruzione di un nemico innanzitutto «interno». Non è un caso che nell'attività terroristica di matrice islamica il *continuum* esterno-interno si muova tra il massimo di esternalità impersonato dagli attentatori di New York del 2001, stranieri infiltrati oltre le linee del paese nemico, al massimo dell'internalità dei terroristi delle metropolitane di Madrid e Londra rispettivamente nel 2004 e 2005, e di quelli del *Bataclan* di Parigi dieci anni dopo. I terroristi di Londra, come quelli di Parigi, erano cittadini europei di seconda generazione, nati e vissuti in Europa, proprio come molti di coloro che stanno alimentando le schiere dei *foreign fighters*<sup>20</sup>. In casi come questi, dunque, s'indebolisce il modello di insicurezza fondato sulla contrapposizione *esterno-interno*, con conseguenze esiziali sulle politiche d'integrazione. «Esso, infatti, va a colpire il concetto stesso di appartenenza condivisa e quindi di fiducia dei cittadini, autoctoni e non, nella possibilità di un processo d'inclusione di esterni che divengono interni sulla base di un patto di reciprocità tra gli uni e gli altri<sup>21</sup>».

Non soltanto i binomi: *percepito vs rilevato* o *interno vs esterno* concorrono alla ridefinizione della nozione di sicurezza. Quando in Italia nel 1975 venne approvata la legge n.152 in materia di ordine pubblico al fine di contrastare, nell'ambito della c.d. «legislazione d'emergenza», l'eversione terroristica di matrice politica, il problema dell'insicurezza s'inscriveva in un quadro sostanzialmente semplice: lo stato da una parte e la violenza rivoluzionaria organizzata dall'al-

<sup>19</sup> F. BATTISTELLI, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, cit., p. 79 ss.

<sup>20</sup> Cfr. V. PREMAZZI, *Oltre la motivazione socio-economica, il fascino del califfato tra le seconde generazioni in Europa*, ISPI-Commentary, 22 febbraio 2016, in < www.ispionline.it > (visitato il 3 novembre 2016), *Si veda anche L. VIDINO - F.*

<sup>21</sup> F. BATTISTELLI, *op. cit.*, p. 80.

↳ MARONE - E. ENTENMANN, Jihadista della porta accanto. Radicalizzazione e attacchi jihadisti in Occidente, ISPI, ICCT, Program on Extremism the George Town University - giugno 2017 in < www.ispionline.it > (visitato il 23 agosto 2017); L. Vidino, Il jihadismo autoctono in Italia: nascita, sviluppo e dinamiche di radicalizzazione, Prefazione di S. Dambruoso, ISPI, 2014, Milano, 2014. Si veda inoltre: O. Roy, La Generazione ISIS. Chi sono i giovani che scelgono il califfato e perché combattono, *Principianti di Teprinelli*, Milano, 2016.

tra. Il conflitto, e la conseguente insicurezza, si presentava concentrato, trasparente, lineare dispiegato lungo due blocchi sociali che, per quanto diversificati al loro interno, tendevano politicamente a polarizzarsi l'uno contro l'altro<sup>22</sup>. Oggi, la crescita del pluralismo identitario, le derive comunitariste etnico-religiose e, nel contempo, l'accentuarsi del suo opposto, l'iperindividualizzazione dell'esperienza religiosa e culturale, non hanno eliminato il conflitto, semplicemente lo hanno trasformato. Ad una insicurezza *concentrata e bipolare* è andata *sostituendosi un'insicurezza diffusa*; al dualismo tra due grandi aggregati sociali (la classe capitalistico-borghese e la classe proletaria-operaia) subentra la segmentazione e la pluralità degli attori<sup>23</sup>. Tutto ciò comporta che il conflitto interno è relativamente meno cruento, ma più quotidiano, dispiega meno forze, ma per più tempo e con più frequenza, coinvolgendo più persone. Come osserva il sostituto Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Roma, «l'azione terrorista si lega, oramai, a qualsiasi possibile obiettivo, ideologia e fondamentalismo: può riferirsi ad un determinato territorio o nazione, e rappresentare il braccio armato di movimenti di liberazione nazionale, ovvero assumere le caratteristiche di rete terroristica o cupola transnazionale non solo islamica. Gli stati hanno perso il monopolio della minaccia ad altri stati: grazie ad una serie di nuovi fenomeni e condizioni, tra cui il progresso tecnologico, l'integrità degli stati è minacciata non da altri stati, ma da individui e reti che agiscono a livello sub-statale e

spazio

V così

<sup>22</sup> Come evidenzia N. BALESTRINI, *Anni 70: Stato di emergenza e terrorismo*, in *L'orda d'oro* (a cura di) S. BIANCHI, Milano, Feltrinelli, 1997-nell'Italia degli anni Settanta la crisi dei modelli organizzativi, la radicalità del bisogno di «comunismo» la ristrutturazione profonda e autoritaria del ciclo produttivo, la ricomposizione della «forma di stato», sono gli elementi dello scontro. Non a caso il brigatismo rosso aveva come obiettivo lo stato e la sua azione eversiva era indirizzata a prendere l'egemonia, ad anticipare l'inevitabile scontro tra centralità operaia e Stato del capitale che nelle analisi delle BR veniva dato per certo, imminente come storico, naturale risultato dell'attacco che il capitale e lo stato stavano portando all'egemonia espressa dall'operaio di massa. Per un'analisi giuridica sotto il profilo penale sostanziale e processuale della c.d. legislazione di emergenza si veda: M. LAUDI, *Terroristi «pentiti» e liberazione condizionale*, in *La legislazione dell'emergenza. Commenti ed atti ufficiali* riuniti da G. CONSO, Giuffrè, Milano, 1984, p. 5 ss.

<sup>23</sup> F. BATTISTELLI, *op. cit.*, p. 62.



non territoriale<sup>24</sup>». E' per queste ragioni che il problema della sicurezza e dell'ordine pubblico sono diventati oggi molto più complessi da gestire rispetto al passato, anche perché le azioni eversive risultano molto meno chiare negli obiettivi strategici. Se il terrorismo politico degli anni Settanta riposava su un progetto rivoluzionario esplicito, reso evidente dai proclami e dalle rivendicazioni che di volta in volta accompagnavano le azioni terroristiche, quello odierno di matrice ideologico-religiosa, richiama un generico anti-occidentalismo vago tanto nei contenuti quanto nelle strategie. Esso richiama, per più motivi, il modello terroristico di matrice nichilista diffusosi in Europa nella seconda metà del XIX secolo. Esso, infatti, costituisce la preistoria del terrorismo presente: «i terroristi che si votarono alla morte gettando bombe rudimentali contro lo zar e i suoi ministri hanno anticipato i terroristi suicidi che usano ordigni ben più sofisticati contro folle occidentali o occidentalizzate in un conflitto che è ancora più vasto di quello che dilaniò la Russia e che si accompagna a un movimento migratorio dal sud-est al nord-ovest del pianeta che muta la natura della civiltà europea<sup>25</sup>».

spazio

#### 4. DIRITTO DI SICUREZZA E PLURALISMO ASSIOLOGICO. LINEE DI UNA TRASFORMAZIONE

Registrati tali mutamenti in merito alla nozione di insicurezza è doveroso chiedersi se tutto ciò abbia o non influito sulla trasformazione delle politiche di sicurezza, e in seconda battuta, se e in che misura il fattore religioso abbia condizionato tali processi.

Ferme restando le tradizionali politiche informate al principio di tutela dell'ordine pubblico, tanto costituzionale quanto internazionale, come è dato ritrovare, ad esempio, nella legge italiana del 31 luglio 2005, n. 155 in materia di «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale», è indubbio che il sempre più ampio diffondersi di un'insicurezza «percepita», «interna» e «diffusa» si sia sviluppato

<sup>24</sup> R. BARBERINI, *Il diritto penale e la legislazione di emergenza contro il terrorismo*, in <<http://www.questionegiustizia.it>> (visitato il 10 ottobre 2016), par. 6.

<sup>25</sup> V. STRADA, *Etica del terrore. Da Fedor Dostoevskij a Thomas Mann*, Liberal Edizioni, Roma, 2008, p. 14.

di pari passo con un processo di «culturalizzazione» ed «eticizzazione» dei conflitti sociali e, pertanto, un «idealizzarsi» delle stesse politiche di sicurezza, complice, il peso sempre maggiore assunto nella sfera pubblica dal fattore identitario di natura culturale e religiosa<sup>26</sup>. La deriva progressiva dal registro dei diritti fondamentali a quello identitario spiega le ragioni di tale fenomeno. Il caso francese *Baby Loup*, sfociato nella sentenza della Corte di Cassazione francese del 25 giugno 2014<sup>27</sup> dimostra come ciò che sempre di più rileva, non sia tanto la tutela dei diritti, quanto piuttosto la protezione di un modo d'essere, di uno stile di vita, che è anche stile etico<sup>28</sup>. Per i teorici della c.d. *Nouvelle laïcité* ciò che rileva sotto il profilo dell'ordine pubblico, non è infatti la difesa dei fondamenti giuridici dello Stato laico, quanto piuttosto i valori e le prassi di una Società laica del tutto impermeabile a qualsiasi condizionamento di natura religiosa. Si assiste, cioè, al prevalere di un ordine pubblico immateriale, dove la difesa di valori e di principi morali ritenuti superiori e indiscutibili, prevale su qualsiasi considerazione circa l'effettiva potenzialità deviante di un determinato comportamento. In tale quadro, «il bene per il quale impostare una politica di sicurezza diviene (pertanto) l'assolutismo culturale dei valori e degli interessi pubblici e generali posti a pietra angolare del sistema costituzionale statale. Attentare a tale unità costituisce una minaccia per la sicurezza dello Stato perché attentano alla loro sicurezza<sup>29</sup>».

Un'ulteriore tendenza riscontrabile nelle recenti politiche di sicurezza è inoltre l'assunzione del principio di «omologazione» quale valore costitutivo dell'ordine pubblico costituzionale. Ancora una volta ad essere chiamato in causa è il fattore religioso con la sua potenziale forza eversiva sotto il profilo identitario e la sua tendenziale concezione organicistica e comunitarista di società, che spesso mal si concilia con gli assetti costituzionali liberaldemocratici. Dietro il tema

<sup>26</sup> Cfr. G. PINO, *Identità personale, identità religiosa e libertà individuali*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1 (2008), pp. 119-151.

<sup>27</sup> Cour de cassation, 25 juin 2014, n. 13-28369.

<sup>28</sup> Cfr. S. H. VAUCHEZ-V. VALENTIN, *L'Affaire Baby Loup ou la nouvelle laïcité*, LGDJ, Paris, 2014.

<sup>29</sup> V. ANGIOLINI, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, cit., p. 5. Si legga anche Tommaso F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue «dimensioni» costituzionali*, in *Diritti umani. Teorie, analisi, applicazioni* (a cura di) S. VIDA, Bologna, 2008.

della sicurezza, oggi, si gioca dunque la partita fra il «tutto» e le sue «parti», dove queste ultime vengono considerate «sicure» e «affidabili», solo se in sintonia con l'assetto di valori generali espressi dalla maggioranza. Ne consegue che gli assetti democratici di tradizione liberale devono sempre essere pronti al contrasto, anche duro, con gli stranieri e con le minoranze insoddisfatte da quel che la maggioranza concede loro per non essere disturbata. La verità è che la lezione *schmittiana* continua a pulsare sotto traccia nei sistemi democratici contemporanei. Ovviamente nessuno più lo dichiara espressamente, e nessuna dottrina politica, oggi, penserebbe di argomentare l'esigenza assoluta di omogeneità di un sistema politico-normativo sulla base delle categorie di «unità» e di «popolo» alle quali ogni cittadino dovrebbe piegarsi omologando, a quelle di «tutti», la propria identità e le proprie scelte personali. Oggi l'integrazione e l'omogeneità delle persone per cultura, valori, interessi sono piuttosto camuffate in forma di semplificazione e rapidità nel processo formativo delle deliberazioni democratiche<sup>30</sup>. Sta di fatto che sempre più soggetti sono pronti e convinti a sostenere che l'omogeneità sia un requisito vitale per una democrazia. Per costoro una democrazia regge solo se in grado di conservare e rafforzare la propria «coesione», con un moto dall'alto, attraverso una sostanziale conformità e livellamento da ingiungere, ové occorra, con «coercizione delle identità e delle scelte culturali, degli «interessi» e dei «valori» delle persone che la compongono, individualmente e collettivamente<sup>31</sup>». Lo scenario che si apre, dunque, è quello della scelta fra la tenuta del sistema, affidando ad un unico sovrano il governo dei diritti, o l'apertura pluralista a scapito di un modello di stato unitario e omogeneo. Il rischio, nel primo caso, osservava la Arendt, è che «un bel giorno un'umanità altamente organizzata e meccanizzata decida in modo democratico, cioè per maggioranza, che per il tutto è meglio liquidare certe sue parti<sup>32</sup>». Nella seconda ipotesi, emergono, al contrario, le contraddizioni del modello multiculturale e la paura delle derive comunitariste che sostanziano le politiche di sicurezza poste a difesa dei valori dell'omogeneità e dell'assimilazione, presupposti ritenuti, dai fautori di questa teorica, indispensabili per

---

<sup>30</sup> V. ANGIOLINI, *op. cit.*, pp. 18-19.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 31.

la tenuta della democrazia che, al contrario, potrebbe trasformarsi in un luogo di soli conflitti che paralizzerebbero ogni processo decisionale. Ciò solleva la delicata questione sulla legittimità o meno da parte di una liberaldemocrazia d'ingiungere alle minoranze, in nome dell'ordine pubblico ideale, un *sest* più ridotto di diritti affinché non disturbino la maggioranza: quest'ultima è o non titolare di un *ius excludendi alios*, ovvero ha o non il diritto d'inglobare in una totalità ogni fattore di diversità nell'ottica di un rifiuto totale di ogni forma di contaminazione e meticcio? Il rischio, in altre parole, è di assistere a maldestri tentativi di omologazione tentando, normativamente, di realizzare «un modellamento dei comportamenti su temi connessi a fattori culturali o religiosi (...)»<sup>33</sup>, di universalizzarli, considerando poi le minacce a questi ultimi come veri e propri attentati all'ordine pubblico. Si tratta di una strategia che riposa su di un modello «ideale» di ordine pubblico, rifacendosi ad un modello di Stato di diritto dove «la liberté de chacun est limitée au nom de considerations abstraites (idees, notions, valeurs, representations) dans des domaines qui pourtant relevent de la vie privée»<sup>34</sup>. In questo modo la nozione di ordine pubblico si carica nuovamente di un significato moralizzatore assistendo ad una assiologizzazione dello Stato di diritto e dell'azione pubblica, ovvero l'uso di valori pubblici per controllare scelte private. Tutto ciò costituisce una palese e evidente regressione anti-liberale; nella misura in cui minaccia gli stessi principi di libertà individuale e di eguaglianza, presupposti ritenuti tutt'ora indispensabili affinché ciascuno abbia l'uguale libertà e possibilità di autodeterminarsi.

Non meno significativo, poi, è il graduale diffondersi di un modello *orizzontale* di sicurezza. In particolare, a partire dall'inizio degli anni Duemila, accanto al modello *verticale* e centralistico di tradizione anglosassone, con al vertice il Ministero dell'Interno, alla base i cittadini e in mezzo le varie Forze di polizia, è andato progressivamente configurandosi un parallelo modello *orizzontale* fondato sulla sinergia fra governo centrale, enti locali, associazionismo privato e cittadini. Una vera *governance* fra agenzie tra loro collegate attraverso procedure di *input* e *output* di risorse e d'informazioni. All'interno di tale proces-

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>34</sup> S. H. VAUCHEZ-V. VALENTIN, *L'Affaire Baby Loup ou la nouvelle laïcité*, LGDJ, cit., p. 59.

so, strategico è stato il rafforzamento del ruolo delle amministrazioni locali nelle ~~strategie~~ <sup>politiche</sup> di gestione della sicurezza. Emblematica, al riguardo, la «Carta di Parma» del 9 giugno 2008. A lungo sottovalutato, tale documento registrava il disagio degli amministratori locali ponendo al centro dell'agenda politica nazionale il tema del diritto alla sicurezza e alla qualità della vita urbana, considerata, quest'ultima, come un bene primario e un prerequisito per l'esistenza della comunità politica<sup>35</sup>. All'interno dei centri urbani le amministrazioni locali, molto più che in passato, si trovano infatti a dover far fronte a sfide importanti sul piano della coesione sociale e dell'integrazione. Il concetto di «area sensibile» nel Decreto del Ministro dell'Interno del 2009; la nozione di «sicurezza urbana» introdotta dal già citato art. 54 del TUEL, il concetto di «stress culturale» nel rapporto dell'ANCI hanno finito per rafforzare, nel bene e nel male, il ruolo dei sindaci in materia di sicurezza, con rilevanti conseguenze sul piano delle politiche d'integrazione.

L'analisi di questi dati rende pertanto evidente come interi e delicati settori della vita civile del Paese, come quelli concernenti i diritti e le libertà fondamentali, sono soggetti, più che in passato, all'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, ma favorisce le stesse ordinanze sindacali. Le conseguenze sono del tutto evidenti: da un lato il principio di legalità diventa soggetto a più intense fibrillazioni, 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. 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 nell'edificazione dei luoghi di preghiera; decide se tollerare o im-

<sup>35</sup> Il diritto alla sicurezza e alla qualità della vita, si legge in premessa al documento, «è una priorità e un bene primario dei cittadini, e il presupposto necessario alla vita serena e allo sviluppo di ogni comunità».

ol porre l'esposizione di simboli religiosi in luoghi ove si esercita una pubblica funzione; regola l'esercizio di determinate attività commerciali di natura etnica o, ancora, decide se limitare, in pubblico, l'uso di determinati abbigliamenti ed oggetti religiosamente orientati. Al di là dei profili tecnico-amministrativistici, l'impressione che si ha, osservando la produzione amministrativa degli enti locali in ambito di sicurezza, è di partecipare, osserva Pirozzoli, «a un processo d'inesorabile aumento dell'incertezza (...) e della paura diffusa, sparsa, indistinta, libera disancorata fluttuante, priva di un indirizzo o di una causa chiari<sup>36</sup>».

Per ultimo, non può essere sottaciuto il ricorso sistematico alla «dissimulazione» da parte delle istituzioni tutte le volte che si abbia a che fare con problemi di sicurezza connessi al diritto di libertà religiosa. Benché sia evidente la natura religiosa di determinati fenomeni attinenti all'ordine pubblico, si fa di tutto per evitare il richiamo all'ingombrante e impegnativo diritto di «libertà religiosa e di coscienza». Si procede, al contrario, per mimetismo facendo finta che tale dimensione non esista e sia nient'altro che un fenomeno ascrivibile alla più generica e meno garantita dimensione «culturale». Nei più volte citati atti della I Commissione Permanente in merito alla modifica dell'art. 5 della l. 152 del 1975, in materia di divieto di nascondimento del viso in luogo pubblico o aperto al pubblico, si legge: «a mio parere, non si tratta di un provvedimento antislimico, poiché non stiamo parlando di Islam né di libertà religiosa». Questo approccio dissimulatorio non so se debba essere qualificato, secondo le antiche categorie decretaliste «detestabile» o «utile<sup>37</sup>», certo è disorientante, in quanto facendo finta che i problemi siano altri e i diritti siano diversi da quelli realmente coinvolti, ogni soluzione rischia di risultare inadeguata, in quanto eccentrica rispetto al reale problema che, piaccia o non, è anche di natura religiosa.

<sup>36</sup> A. PIROZZOLI, *Il potere di ordinanza del sindaco*, cit., p. 5.

<sup>37</sup> E. DIENI, *Finzioni canoniche. Dinamiche del «come se» tra diritto sacro e diritto profano*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 267.

## 5. SICUREZZA E STATO DI DIRITTO: UNA DIFFICILE COABITAZIONE

Quali rischi derivanti da tali metamorfosi? In primo luogo il rafforzarsi del modello di sicurezza orizzontale accresce il rischio di ~~co-~~ <sup>1</sup> sottrarre i provvedimenti concernenti la libertà e i diritti fondamentali alle garanzie offerte dal principio sostanziale di legalità, consentendo alle autorità locali di derogare alla normativa nazionale. Un pericolo ben presente alla Corte costituzionale italiana che non a caso nella sentenza n. 115 del 2011<sup>38</sup> è intervenuta ribadendo che l'esercizio del potere di deroga della normativa primaria da parte dell'autorità amministrativa, nel caso di specie i sindaci attraverso le ordinanze contingenti ed urgenti, necessita di una specifica e preventiva autorizzazione legislativa, in mancanza della quale, osserva il giudice costituzionale, «si rischierebbe di concedere un potere tutt'altro che circoscritto a dispetto del principio sostanziale di legalità». La domanda crescente di sicurezza di natura identitaria sta inoltre cambiando aspetti sostanziali del diritto penale dei paesi democratici occidentali, al punto che molti si sono domandati se sia possibile condurre la lotta a quest'ultimo con i mezzi del diritto penale comune nel rispetto delle regole dello Stato di diritto. Da tempo si constata, infatti, la presenza nelle legislazioni penali nazionali di un sistema normativo separato; per il quale non a caso è stata coniata la definizione di «diritto penale del nemico», ovvero, come osserva Gunter Jacobs, un uso del diritto penale in funzione di lotta contro l'autore, anziché di accertamento di singoli fatti. « (...) il terrorista, l'eversore del sistema democratico, ma anche il criminale di guerra sono gli archetipi più elementari di questo settore di intervento. Il diritto penale, rispetto a questi soggetti, si atteggia come un diritto penale non della colpevolezza, né della punizione, ma della pericolosità, della prevenzione e dello stigma<sup>39</sup>». La sicurezza associata alla dimensione culturale accresce poi il rischio di possibili politiche di sicurezza e ordine pubblico condizionate da paure diffuse, indistinte e preconcepite, spesso ostaggio di opinioni pubbliche ostili e disinformate; potrebbero inoltre insorgere seri problemi

<sup>38</sup> Corte Cost. Sent. 13 aprile 2011, n. 115, in <www.cortecostituzionale.it>

<sup>39</sup> R. BARBERINI, *Il diritto penale e la legislazione di emergenza contro il terrorismo*, cit., par. 2.

sotto il profilo dell'eguaglianza. V'è infatti il rischio che le strategie di sicurezza vengano governate 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 ancora una volta l'ANCI nel rapporto più sopra citato: «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». Infine la difesa della coesione e della omogeneità sotto il profilo del «modo di essere» implica il rischio di elevare a minaccia ogni valore o comportamento che non esprima i valori fondanti la comunità politica con il rischio, più che reale, di un impoverimento identitario da parte di chi, per ragioni di sicurezza, rinuncia alla parte che in lui non è comune. Ovviamente in un contesto di questo tipo il diritto all'autosviluppo e all'autonomia culturale dei singoli o dei gruppi rimane del tutto pregiudicato o quanto meno alquanto limitato, anche perché là dove dovesse mai esserci una apertura in chiave pluralista, essa sarebbe immediatamente ricondotta nell'alveo del diritto pubblico soggettivo, a conferma della tendenza ad una estensione del controllo pubblico statale anche sulla sfera privata. Il rischio è che una adesione non condivisa e meccanica a determinati valori, alla fine nuoccia ad un sistema democratico, tanto quanto l'assenza di legature. Alungo andare, infatti, osservava Stuart Mill: «il valore di uno Stato è il valore degli individui che lo compongono e uno Stato che rimpicciolisce i suoi uomini perché possano essere strumenti più docili nelle sue mani, anche se a fini benefici, scoprirà che con dei piccoli uomini non si possono compiere cose veramente grandi; e che la perfezione meccanica cui ha tutto sacrificato alla fine non gli servirà a nulla, perché mancherà la forza vitale che, per far funzionare meglio la macchina, ha preferito bandire<sup>40</sup>».

---

<sup>40</sup> V. ANGIOLINI, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, cit., p. 5.