



# Sicurezza e libertà: margini e orizzonti di (buon) senso, con uno sguardo comparato \*

di Gabriele Maestri \*\*

## 1. Introduzione

Il rapporto tra sicurezza e libertà si pone di certo come decisamente delicato – non a caso si è parlato, in modo autorevole, di «difficile convivenza» (De Vergottini 2004) – quale che sia il punto di vista che si voglia adottare. A ben riflettere, infatti, sicurezza e libertà sono due valori – anche se,

\* Il presente contributo è la rielaborazione dell'intervento conclusivo della prima giornata del workshop internazionale *Sicurezza e libertà: nuovi paradossi democratici nella lotta al terrorismo internazionale* (Palermo, 26-27 settembre 2016). Contributo su invito. L'autore ringrazia Raffaella Leonardi, educatrice interculturale di Guastalla (Re), per le sollecitazioni fornite e l'instancabile confronto con ragazzi e ragazze (alcuni dei quali hanno indirettamente contribuito a questo testo) che si sono trovati in Italia quando avevano pochi anni e, con il tempo e il proprio impegno, lavorano giorno per giorno per sentirla come Paese (anche) loro, essendo a pieno titolo "con" gli altri senza che si debba essere "come" gli altri.

\*\* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate; dottorando in Scienze politiche – Studi di Genere presso l'Università degli Studi Roma Tre.



sull'uso di questo termine, si troverebbe poco d'accordo Zagrebelsky (1992), preferendo parlare piuttosto di «principî» – o, se si preferisce, due concetti che hanno alla base esigenze profonde dell'essere umano.

Alla base della sicurezza c'è il desiderio di vedere la propria vita e la propria "sfera personalissima" intatte, senza che siano compromesse o subiscano intrusioni da parte di chiunque. Al fondo della libertà – intesa in senso lato – c'è invece il bisogno di avere certezza di poter vivere il quotidiano e agire indisturbati come persone, prima che come cittadini (facendo prevalere, guardando alla nostra Costituzione, quanto è consacrato dall'art. 2 rispetto a ciò che è sancito dall'art. 3, che sul precedente si fonda: Occhiocupo 1995, 32 ss., spec. 75 ss.), senza che lo Stato o altre forme di potere si ritengano in diritto d'intervenire indebitamente.

La delicatezza di questo rapporto aumenta e si fa più manifesta se solo si considera che sicurezza e libertà si ritrovano, in qualche modo, alla base anche delle due più note e studiate dottrine filosofiche in ambito giusnaturalista. Il fine dell'obbedienza degli individui-sudditi al sovrano, infatti, «è la protezione» per Hobbes (1989, 185 - XXI), per cui alla radice di ogni modello giuridico c'è almeno la «volontà [...] degli individui (contrattuale) di conservare la vita» (Palombella 1996, 38), dunque la sicurezza – intesa in senso etimologico, come mancanza di preoccupazioni (*sine cura*) o, se si vuole, «paura della paura» (Filoni 2014, 110; v. anche Cavalletti 2005, 58 ss.) – sulla conservazione di tale "sfera personalissima". Per contro, il concetto di libertà è centrale nel pensiero di Locke, per il quale le leggi che gli uomini si danno hanno il compito sostanziale di "tradurre" le leggi naturali e sono da concepire come strumento per «preservare ed estendere la libertà» (Locke 1960, 348; cfr. Azzariti 2010, 328 ss.), a partire ovviamente – volendo estendere il discorso



– da tutte quelle che noi oggi chiamiamo libertà “negative” o “dallo Stato”.

Pensando anche solo a questi rapidi – e certamente incompleti – riferimenti giusfilosofici, risulta chiaro che è del tutto inappropriato un approccio al binomio conflittuale sicurezza-libertà che tenda solo (o soprattutto) alla semplificazione del quadro, del contesto in cui esso si colloca. Semplificare, infatti, in fondo significa togliere elementi a una composizione complessa e dall’equilibrio precario: ogni informazione, ogni particolare (vale a dire ogni esigenza, preoccupazione, istanza, bisogno, ...) che si toglie dalla composizione generale, anche volendolo fare con le migliori intenzioni – quali, ad esempio, cercare di rendere più comprensibile una situazione anche a chi non la conosce a fondo – rischia seriamente di compromettere la stabilità di quello stesso quadro, potendo far bruscamente (e magari immotivatamente) prevalere le ragioni di una o dell’altra parte agli occhi di chi osserva, legge o ascolta e, magari, vorrebbe semplicemente capire meglio e non essere convinto da una tesi.

La questione, già delicata di per sé, lo diventa ancora di più qualora s’innesti quel binomio conflittuale in un contesto pluriculturale, in cui dunque si moltiplicano i punti e i motivi di frazione: alcuni individui possono sentire la propria sicurezza minacciata da credenze, comportamenti e atteggiamenti di altri soggetti, i quali a loro volta vorrebbero poter manifestare tutto ciò (che faccia parte o meno della propria cultura) in piena libertà. Si rifletterà più avanti su questo punto, dando alla questione un taglio tanto teorico quanto pratico, con uno sguardo anche ad altre realtà nazionali.



## 2. (Meglio) prevedere o non prevedere?

Poste queste premesse, è inevitabile che il binomio sicurezza-libertà venga studiato in chiave necessariamente concreta, soprattutto con riguardo a situazioni “limite” o che a esse si avvicinano. Situazioni, in particolare, in cui uno o più eventi (o, volendo, determinate condizioni di fondo) fanno sorgere o accentuare una sensazione d’insicurezza che richiederebbe delle risposte, con la consapevolezza però che dette azioni di risposta finirebbero inevitabilmente per comprimere o compromettere una o più libertà individuali o collettive: per questo, la scelta sull’*an* e sul *quomodo* dell’azione è inevitabilmente di natura politica (Battistelli 2016, XI).

Si qualifica come scelta politica anche quella sull’opportunità di regolare o meno situazioni etichettabili, in senso lato, come “stato di emergenza”. Con quest’espressione intendo riferirmi a condizioni chiaramente straordinarie – nel senso etimologico di “fuori della norma” (*extra ordinem*) – nelle quali la sicurezza dello Stato e dei suoi cittadini è messa in tutto o in parte a rischio da una minaccia, quale che sia la sua natura: può trattarsi di atti terroristici (di matrice interna o esterna, ma pur sempre con effetti entro i confini nazionali), di pericoli per la salute pubblica, di disordini interni o di altri turbamenti alla sicurezza. A dispetto della loro varietà, peraltro, queste ipotesi hanno in comune il fatto che la loro (potenziale) risoluzione richiederebbe misure che finirebbero per sospendere, ledere o comprimere diritti e libertà dei singoli o delle formazioni sociali.

La scelta di cui parlavo, in realtà, non è tanto tra il prendere o non prendere certi provvedimenti “in fase acuta”, dopo che la minaccia si è



fatta concreta e ha richiesto una (re)azione da parte dell'ordinamento. Mi riferisco piuttosto all'opportunità di *prevedere o non prevedere* in anticipo –ben prima che determinati fatti si verifichino – quale possa o debba essere la risposta di uno Stato in caso di minacce e situazioni non ordinarie. Il problema, individuabile con un po' di attenzione da ciascun cittadino, per un giurista si traduce essenzialmente nel «dilemma» – riprendendo l'espressione utilizzata da Laura Lorello (2017) come spunto introduttivo e *fil rouge* di questo workshop – tra *scrivere o non scrivere* le norme che regolano, soprattutto in senso procedurale, la risposta di un ordinamento in quei frangenti.

Ciascuna delle due opzioni, ovviamente, ha i suoi lati positivi e negativi. Non codificare in una disposizione scritta (e, a monte, non prevedere) quale potrà essere la risposta dell'ordinamento in situazioni considerabili “di emergenza” non mette a disposizione di chi detiene il potere in un determinato frangente uno strumento per compiere potenziali abusi a proprio favore e a danno di chi si trova in disaccordo. Si ha buon gioco a pensare alla discussione in seno all'Assemblea costituente italiana, quando non si volle prevedere nulla in Costituzione circa la dichiarazione dello stato di pericolo pubblico – permettendo a una parte significativa della dottrina di ritenere che la sospensione dei diritti di libertà fosse in contraddizione con il concetto di democrazia (Buscema 2017) – e questo, probabilmente, fu fatto anche per non preparare una “pistola carica”, a disposizione delle maggioranze uscite dalle urne nella nuova era repubblicana per accentrare ulteriore potere e reprimere il dissenso.

È altrettanto vero, tuttavia, che le situazioni *extra ordinem* – per quanto indesiderabili – possono comunque capitare e occorre in qualche modo far fronte a esse: in quei casi, alla domanda di sicurezza le istituzioni,



non disponendo di previsioni *ad hoc*, cercheranno di rispondere con gli strumenti a loro disposizione, anche quando non sono del tutto adatti allo scopo (al punto tale che rischiano di subire una torsione di significato, di finire snaturati) e anche se possono dimostrarsi particolarmente invasivi sul terreno dei diritti e delle libertà<sup>1</sup>. Si pensi, in Italia, all'uso per nulla limitato dei decreti-legge a fini securitari (Trogu 2017) e alla discussione in dottrina sul possibile impiego della decretazione d'urgenza (anche) per derogare alle disposizioni costituzionali in materia di diritti (Buscema 2017). Proprio la possibilità per chi detiene il potere esecutivo di emanare atti con forza di legge, magari dall'immediata entrata in vigore, può rappresentare l'occasione per cercare di limitare i diritti riconosciuti a livello costituzionale, andando magari oltre ciò che appare strettamente indispensabile, sostenendo che invece si tratti di dare risposte alle richieste di sicurezza dei cittadini: al fondo del ragionamento sta il meccanismo, purtroppo ampiamente sperimentato, per cui «la paura costante [...] rende il cittadino disponibile a subire perdite di diritti che riterrebbe diversamente odiose e, come tali, insostenibili» (De Minico 2016, 3), mascherando dunque col velo della necessità ciò che, in altre condizioni, sarebbe percepito come un abuso<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Per un'analisi in chiave comparata di queste "deroghe con strumenti ordinari", si veda il lavoro documentato di De Vergottini (2004, 1191 ss.).

<sup>2</sup> Gemma (1997, 109-113) mette però da tempo in guardia dall'idea che «il potere pubblico – meglio statale – [sia] il soggetto costituzionalmente più pericoloso, cioè [sia] il maggiore fattore di lesione, di violazione dei diritti di libertà», per cui quei diritti si garantiscono al meglio limitando al massimo la potestà coercitiva dello Stato. L'autore fa le sue riflessioni soprattutto in ambito penalistico, essenzialmente per enunciare una propria teoria relativamente alla criminalità organizzata (come soggetto assai più perico-



Una logica simile, peraltro, si è riprodotta a livello comunale dal 2008 per alcuni anni, dopo la riforma – attuata, guarda caso, mediante il c.d. “decreto sicurezza”, d.l. n. 92/2008<sup>3</sup> – dell’art 54 del Testo unico degli enti locali che aveva notevolmente ampliato i poteri di ordinanza dei sindaci: in particolare, era stato stabilito che costoro potessero adottare «provvedimenti *anche* contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana». Sono note le polemiche seguite a tale innovazione normativa che attribuiva, di fatto, ai primi cittadini un potere di ordinanza anche “ordinario” (oltre che straordinario, com’era stato anche in passato) e che aveva prodotto nel giro di poco tempo una «lunga serie di ordinanze sindacali» sui temi più disparati, riconducibili in vario modo all’ambito della «sicurezza urbana» (Pirozzoli 2011; Mondino 2015, spec. 84-96; per le ordinanze viste anche in chiave comparata v. Selmini 2013). È stato necessario l’intervento della Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 115/2011, per rimuovere dalla disposizione la parola «anche» e riportare i poteri dei sindaci nell’alveo ristretto dei provvedimenti realmente emergenziali e straordinari, nel pieno rispetto del principio di legalità e della riserva di legge (Iacovone 2012; Bellavista 2013; Manfredi 2013; Giupponi 2013; Bova 2013).

loso dello Stato e del suo potere per l’integrità e la sopravvivenza dei diritti); le stesse argomentazioni, tuttavia, potrebbero ben essere estese anche ad altri ambiti.

<sup>3</sup> A onor del vero, il riferimento alla possibilità di emettere provvedimenti «anche» contingibili e urgenti fu aggiunto in sede di conversione del d.l. n. 92/2008, dunque nel corso della discussione della futura legge n. 125/2008.



Tornando alle due opzioni di cui si parlava prima, l'alternativa alla mancata previsione di strumenti e percorsi d'azione in caso di situazioni *extra ordinem* è appunto il prevedere in anticipo – e per iscritto – la risposta dell'ordinamento a situazioni e minacce straordinarie. È vero che, in quest'ipotesi, si finisce per legittimare una qualche forma non ordinaria di intervento, che nei timori di qualcuno potrebbe anche “andare oltre” e sbilanciare il rapporto tra sicurezza e libertà in modo decisamente favorevole alla prima, per di più “con la benedizione” dell'ordinamento; a limitare queste paure, tuttavia, dovrebbe provvedere il fatto che proprio la previsione di strumenti stra-ordinari finisce per porre dei limiti a questi, per arginarli e “incanalarli”, se non altro per la previsione di procedimenti *ad hoc* (con il necessario intervento dell'istituzione parlamentare-rappresentativa) perché si arrivi a uno stato di eccezione. Di più, si è sottolineato che la stessa dichiarazione di quello stato, come risultato finale dei procedimenti ricordati, fungerebbe da «notifica ai soggetti che in qualche modo potrebbero risentire del mutamento di regime intervenuto» (De Vergottini 2004, 1189), dunque costituirebbe un ulteriore elemento di chiarezza, nella delicatezza della situazione.

Da questo punto di vista, rileva innanzitutto la presenza di clausole di deroga previste all'interno dei trattati stipulati al fine di proteggere i diritti umani: come messo significativamente in luce da Salerno (2017, 111), se quegli accordi internazionali riconoscono comunque la possibilità che in certe condizioni possa essere a rischio l'esistenza stessa di uno Stato parte e in quei casi si ritenga giustificabile derogare alle previsioni dei trattati, è cosa buona che si conosca in anticipo la possibilità di queste misure speciali in tempo di emergenza, stabilendo nel contempo dei limiti invalicabili a queste azioni e sottoponendo gli Stati deroganti





all'obbligo di giustificare quegli interventi ai fini della salvezza dello Stato stesso e non per il perseguimento dei propri interessi.

Quanto alle realtà nazionali, il caso spagnolo, espressamente trattato in questo workshop (Lo Presti 2017), rappresenta molto bene l'ipotesi di previsione – con largo anticipo – degli “stati di eccezione” (globalmente considerati) anche mediante norme costituzionali, considerando pure la sostanziale “unicità” di disposizioni come quelle nel panorama costituzionale comparato (De Vergottini 2004, 1188). Gli artt. 116 (relativo agli stati di allarme, eccezione e assedio, di portata generale) e 55 (la sospensione individualizzata di determinati diritti per persone legate a indagini su bande armate ed elementi terroristi) della Costituzione spagnola prevedono in astratto strumenti di chiara matrice *extra ordinem*, il cui contenuto è inevitabilmente precisato da fonti di rango inferiore<sup>4</sup>, ma che già nel testo costituzionale prevedono alcune indicazioni nette e inderogabili sul procedimento, che coinvolge sempre l'istituzione parlamentare (e, nel caso della sospensione di diritti, prevede anche «il necessario intervento giudiziario»).

Anche un'impostazione di questo tipo, naturalmente, può avere dei punti deboli: sempre l'esempio spagnolo torna utile per notare che, come messo ben in luce da Lo Presti (2017, 136), di fatto parte della stessa disciplina costituzionale, in particolare quella dedicata alla sospensione dei diritti per fatti di terrorismo (e quella attuativa delle norme costitu-

<sup>4</sup> Il riferimento, in particolare, è alla legge organica n. 4/1981 (per quanto riguarda gli stati d'allarme, eccezione e assedio) e alle numerose leggi organiche che dal 1978 al 1988 sono intervenute a regolare – per la verità in modo piuttosto frammentato – la sospensione individualizzata dei diritti per ragioni di terrorismo (Lo Presti 2017, 145).



zionali) appare «“cucita” a misura di un soggetto ben preciso» (Eta in questo caso). In casi come questi, anche la scelta di prevedere le risposte dell’ordinamento può dimostrarsi poco efficace nel momento in cui gli strumenti messi a disposizione appaiono inadeguati ad affrontare minacce diverse da quelle che hanno ispirato le norme in esame.

Anche l’approccio più diffuso – quello che sceglie di non prevedere e di non formalizzare regimi eccezionali, derogatori alla Costituzione – non è comunque esente da problemi: proprio l’assenza di strumenti *ad hoc* per l’emergenza impone che ci si interroghi con una certa serietà – sperando, ovviamente, che le riflessioni restino senza applicazioni – su come uno Stato potrebbe comunque affrontare un’emergenza con gli strumenti che ha, avendo sempre come argini della sua azione le norme costituzionali. Individuare soluzioni adeguate non è un’operazione banale e non è un caso che la dottrina non appaia compatta nel trovare quella più accettabile<sup>5</sup>: diventa

<sup>5</sup> Per esempio, ancora con riferimento all’esperienza italiana, Buscema (2017, 53 ss.) – dopo aver rilevato che per autorevole dottrina la dichiarazione dello stato di guerra richiede «il concorso dei tre organi costituzionali caratterizzanti il particolare assetto politico/costituzionale di ispirazione democratica dell’ordinamento» e dunque è rispettoso dei valori di fondo del costituzionalismo moderno, ma non è una strada percorribile quando la minaccia alla sicurezza sia soltanto interna– si domanda se l’esigenza di reagire a un atto terroristico o a una catena di atti simili crei non solo le condizioni per l’esercizio legittimo della decretazione d’urgenza (il che è sostanzialmente accettato da tutti), ma possa consentire anche di dettare norme che contrastino con principi fissati in Costituzione, di fatto sospendendoli per il tempo di durata dello stato di crisi. Finiscono per non risultare pienamente convincenti né la tesi che ritiene sufficiente la legge ordinaria di conversione per “sanare” tutto (creando una categoria, quella dei “decreti con forza costituzionale”, non prevista nella Carta, ma giustificata da una fonte – la necessità – che prevale sulla legge), né quella che richiede la conversione con legge costituzionale *ex*



chiaro, a questo punto, che affidarsi a tutte le disposizioni scritte non basta più e occorre andare oltre o, se si preferisce, a ciò che sta “a monte”.

### 3. Questioni di “margine” e di (buon) senso

Nello studio del binomio conflittuale sicurezza-libertà, sembra particolarmente appropriato richiamare il concetto di “margine”: il sostantivo, in questo caso, è da intendersi con un doppio significato. Il primo è quello di «parte estrema», assimilabile al confine: inteso in quel senso, il “margine” si presenta particolarmente labile e delicato, proprio perché è difficile tracciarlo in modo definitivo e stabile, è soggetto a sollecitazioni che portano a modellare il percorso e, nei casi *extra ordinem* di cui ci stiamo occupando, non mancano eventi che improvvisamente ne mettono in discussione la posizione e la stessa sopravvivenza (con un’evidente spinta a dare maggiore spazio alla sicurezza). Così, certi comportamenti o certe scelte dei governanti possono facilmente essere identificati come “sul margine” (sarei tentato di dire *borderline*, se l’uso diverso che normalmente si fa di questa parola non potesse produrre qualche equivoco di troppo), a rischio cioè di valicare il confine tra tutela della sicurezza e tutela dei diritti e delle libertà.

Il secondo significato è però ancora più rilevante: mi riferisco al margine come «spazio, ambito disponibile per qualcosa» (così recita l’ultima definizione dello *Zingarelli*): dovendo tradurre il concetto nelle questioni di cui ci

art. 138 Cost. (un sistema formalmente e valorialmente ineccepibile, ma contrario allo spirito dell’art. 77 Cost. e sacrificando la tempestività necessaria in caso di emergenza).



stiamo occupando, potremmo indicarlo come spazio rimesso all'apprezzamento e – non di rado – alla discrezionalità dei decisori. Proprio la mancanza di regole preordinate per far fronte a minacce e situazioni *extra ordinem* provoca la necessità per i soggetti investiti del potere di prendere comunque posizione e scegliere quali strumenti – tra quelli comunque disponibili – utilizzare. Quel margine di apprezzamento, peraltro, finisce per coinvolgere anche studiosi e commentatori, non chiamati a decidere ma certamente a dare la loro valutazione sulle soluzioni da adottare e su quelle effettivamente adottate; il fatto che non esistano strategie univoche è alla base della non omogeneità del giudizio della dottrina.

Vari degli argomenti trattati qui, a ben guardare, hanno chiamato in causa il concetto di margine. È il caso, ad esempio, della giurisprudenza della Corte Edu in materia di applicazione dell'art. 15 Cedu (Salerno 2017, 119). Da una parte, infatti, i giudici riconoscono al singolo Stato parte un margine di discrezionalità, tanto per valutare se esista uno stato di emergenza, quanto per decidere quali siano le misure di risposta più adeguate (*proportionate*): si tratta, a ben guardare, di una sorta di applicazione del principio di sussidiarietà, ritenendo che gli Stati – dando per presupposto che questi siano fondati su valori quali la democrazia e la tutela dei diritti – siano in una posizione migliore per compiere queste valutazioni rispetto a qualunque organo convenzionale, proprio perché conoscono più da vicino la situazione; agli Stati, insomma, tocca garantire i diritti (a costo di dover sospendere alcune disposizioni Cedu per arrivare a garantire la sopravvivenza dello Stato e il successivo ripristino di una situazione ottimale di tutela), mentre alla Corte spetta un ruolo di vigilanza e supervisione sul rispetto della Cedu. Non sfugge, peraltro, che rimettere la (prima) valutazione sull'esistenza di condizioni di emergenza allo Stato significa affidarla a un soggetto che è



“parte in causa” e, inevitabilmente, ha tutto l’interesse a difendere se stesso; un controllo più obiettivo sull’effettiva rispondenza dell’azione statale a quanto previsto dalla Convenzione, dunque, è rimandato a un momento successivo (e certamente, anche in quell’occasione, lo Stato parte difenderà la bontà delle proprie decisioni).

Un altro significativo margine di apprezzamento è stato richiamato di nuovo con riguardo all’esperienza spagnola, in particolare a proposito della fattispecie e del procedimento di *ilegalización* dei partiti politici, introdotta a seguito della *Ley Orgánica* sui partiti 6/2002 (Lo Presti 2017, 150 ss.). Va premesso che il margine e la discrezionalità avrebbero potuto essere decisamente più marcati se fosse stato ricompreso nel controllo di democraticità anche un giudizio di legittimità “in astratto” sui programmi o degli obiettivi dei partiti stessi (opzione che poi il legislatore, sulla scorta di varie polemiche, ha poi escluso); lo *spatium decidendi* è comunque significativo con riguardo alle attività e condotte che possono portare alla dichiarazione di illegittimità – e al conseguente scioglimento, sia pure dopo un’apposita decisione del *Tribunal Supremo* – così come enumerate dall’art. 9, par. 2.

Benché in dottrina si sottolinei che lo scioglimento sia un intervento volto «a garantire il corretto svolgimento del processo democratico» (da ultimo Bonfiglio 2015 a, 20) e lo stesso *Tribunal constitucional*, su ricorso del governo basco, abbia ritenuto – con la sentenza n. 48/2003 – la disposizione legittima, proprio perché la valutazione di tale “illecito costituzionale” poggia sull’esame di condotte concrete e non di semplici finalità astratte (Buratti 2003), non sembrano essersi dissipate del tutto le perplessità della dottrina nei confronti della previsione dell’art. 9, par. 3, che enumera le condotte la cui ripetizione o accumulazione rivela un legame con organizzazioni terroristiche (Cherchi 2003, 872, pur se in senso dubitativo). Pur nel rispetto di



quanto affermato dal Tribunale costituzionale, che ha sostanzialmente “salvato” la previsione dell’appoggio tacito al terrorismo sottolineando che non c’è alcun riferimento a programmi o agli ideali seguiti dal singolo partito, non può sfuggire la delicatezza di una fattispecie sostanzialmente omissiva: non si è certo in ambito penalistico (nel qual caso, forse, la valutazione del *Tribunal constitucional* avrebbe potuto avere segno diverso) e l’accertamento della strumentalità tra attività del partito e attività terroristiche spetta comunque a un collegio giudicante autorevole, ma è evidente che anche solo la possibilità che il Governo o il Pubblico ministero promuovano un procedimento contro un partito, con un inevitabile effetto mediatico negativo, sulla base di semplici condotte (peraltro con una certa confusione tra comportamenti dei singoli e condotte del partito) dovrebbe indurre a valutare l’ipotesi con una certa cautela.

Ora, al di là della specificità del caso spagnolo in materia di partiti politici – visto che, come è stato detto e come è facile verificare, coloro che hanno proposto e sostenuto la legge organica 6/2002 volevano chiaramente arrivare piuttosto in fretta allo scioglimento di Batasuna e degli altri partiti da tempo accusati di essere il “braccio politico” dell’organizzazione terroristica Eta... e ci sono riusciti in tempi effettivamente ridotti – sembra il caso di riconoscere che proprio l’esistenza dei margini di cui si è detto fin qui impone da parte di tutti un grande esercizio di *buon senso*. Un parametro che non sta scritto nelle costituzioni e nelle leggi (e, forse, ci mancherebbe soltanto questo...), ma che non dovrebbe essere assente nell’applicazione delle stesse ai casi concreti; dovrebbe essere, anzi, di comune e pacifica accettazione, molto più – per intendersi – del logoro e del tutto inattuale concetto della «diligenza del buon padre di famiglia», dall’evidente matrice romanistica



ma – anche a causa della traduzione – divenuto ormai antistorico e fastidiosamente rivolto al passato.

Occorre buon senso, si diceva, ogni volta che si prevede qualcosa in astratto e si deve passare al livello concreto. Ciò, volendo, è implicito nel momento in cui – come è ben noto anche ai giuristi meno appassionati alle riflessioni teoriche – si viene educati a distinguere, fin dallo studio dell'art. 12 delle «Disposizioni sulla legge in generale», la *disposizione* (dunque il testo normativo) dalla *norma* (vale a dire la lettura, l'interpretazione che di quel testo si dà): il buon senso è quello che emerge dall'articolo citato nel dettare i criteri ermeneutici da seguire (quello letterale, che chiede di attenersi al «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse» e quello finalistico, che – in subordine – si appoggia alla «intenzione del legislatore»); volendo, il buon senso – unito a una grande dose di prudenza, anzi, etimologicamente di *prudentia* – dovrebbe valere anche di più per quanto previsto dall'art. 12, comma 2 delle preleggi, il quale prevede, in mancanza di disposizioni in cui far rientrare un caso al centro di una controversia (nemmeno con un'interpretazione estensiva di un testo esistente), lo strumento dell'applicazione analogica di «disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe» (*analogia legis*) o addirittura, in caso di ulteriori dubbi, dell'applicazione dei «principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato» (*analogia iuris*). Più ci si allontana dal testo scritto, insomma, più in tutti gli interpreti e – in particolare – nei decisori occorrono *prudentia* e buon senso, ammesso che questi non siano una sorta di endiadi, come due facce di una stessa medaglia.

Non stupisce allora che – per riprendere gli esempi fatti sin qui – sia da invocare il buon senso per chi si trova a dover far fronte a uno stato di crisi o di emergenza senza che siano stati approntati preventivamente strumenti



e procedimenti *ad hoc*, per chi deve scegliere se avvalersi di una deroga esplicita alle disposizioni di un trattato sui diritti per assicurare la sopravvivenza dello Stato (buon senso da utilizzare sia nel decidere se la situazione rientri nella fattispecie in cui è ammessa la deroga, sia nel considerare quali diritti sospendere) e per chi è chiamato a valutare se chiedere o sentenziare la messa fuorilegge di un partito sulla base di determinati comportamenti concreti.

L'esercizio del buon senso è richiesto anche per il fatto che, in situazioni come queste, è chiaro il bilanciamento tra istanze (generali o particolari) di sicurezza da considerare e diritti (individuali o collettivi) da tutelare. Il sacrificio almeno parziale delle une o degli altri è pressoché inevitabile, ma non può – *rectius*: non dovrebbe – mai trasformarsi in sacrificio irragionevole o, volendo utilizzare un parametro quasi numerico, sproporzionato. Proprio il concetto di ragionevolezza può essere una delle traduzioni giuridiche più appropriate di quello che, nell'esperienza quotidiana – quella che non di rado si presenta come “brodo di coltura” delle sensazioni di insicurezza e delle conseguenti domande di sicurezza – è chiamato “buon senso”.

#### **4. Un caso pratico, tra veli e *burkini*: uno sguardo alla Francia (e a casa nostra)**

Parlare di “buon senso” in ambito giuridico, anche se per qualcuno può apparire poco opportuno dare ingresso a un parametro “atecnico”, può essere utilmente provocatorio nel momento in cui, tra l'altro, si costringe l'interprete di una disposizione a interrogarsi su quale sia *il reale orizzonte di senso* (cioè a cosa tenda o debba tendere davvero) di una previsione norma-





tiva cui il legislatore dia un significato, ben diverso – se non addirittura confliggente – rispetto a quello attribuitole da chi se la vede applicare.

Un esempio recente, peraltro con una rilevante storia alle spalle, risulta emblematico da questo punto di vista. Le pagine di cronaca dell'estate scorsa sono state invase (infestate, sarei tentato di dire) da un profluvio di pezzi dedicati all'uso del *burkini*, particolare tipo di costume da bagno che del corpo lascia scoperti solo viso, mani e piedi. Capi di abbigliamento simili (e con nomi diversi) sono comparsi da molto tempo, già dalla metà degli anni '90 e, con più frequenza e diffusione, dall'inizio del secolo attuale; quello che ora è noto come *burkini* o *burqini* – brevettato dalla stilista australiana di madre libanese Aheda Zanetti – circola da almeno una decina d'anni.

Già nel 2009, a dire il vero, si era assistito all'emissione di alcune ordinanze – evidentemente successive alla ricordata riforma dell'art. 54 Tuel e precedenti alla sentenza n. 115/2011 della Consulta – contrarie all'uso del più noto *burqa*, e una che bandiva il porto del capo di balneazione sopra ricordato<sup>6</sup>: tali provvedimenti avevano già destato un certo scalpore, avvian-

<sup>6</sup> Merita di essere ricordato che il caso scoppiò a Varallo, comune della Valsesia, in provincia di Vercelli: a emettere l'ordinanza fu il sindaco allora in carica, Gianluca Buonanno, in quel momento anche deputato della Lega Nord e non certo sconosciuto alle cronache politiche (precedenti e soprattutto successive) per uscite e *boutade* decisamente provocatorie. In quell'occasione il provvedimento fu dettato da «motivi di carattere igienico-sanitario, nonché di decoro e di tutela della serenità dei bagnanti, soprattutto dei più piccoli». In senso nettamente critico nei confronti dell'ordinanza si espresse l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (Unar): le osservazioni si possono leggere alla pagina [http://www.unar.it/unar/portal/wp-content/uploads/2013/11/Divieto\\_uso\\_del\\_Burkini\\_-\\_Ordinanza\\_n.\\_992009\\_Comune\\_di\\_Varallo\\_Sesia.pdf](http://www.unar.it/unar/portal/wp-content/uploads/2013/11/Divieto_uso_del_Burkini_-_Ordinanza_n._992009_Comune_di_Varallo_Sesia.pdf).

Sulla vicenda si sarebbe poi espresso Trib. Torino, sez. I civ., (ord.) 14 aprile 2014; la decisione ha un rilievo limitato, perché in corso di giudizio il comune aveva revocato



do un primo dibattito di natura giuridica (Lorenzetti 2010), che aveva messo in luce fin da allora come quella decisione fosse discriminatoria, ledendo tanto la libertà personale quanto quella religiosa, senza contare che provvedimenti di quel tipo (comprese le ordinanze anti-*burqa*) di fatto introducevano una discriminazione fondata sul genere.

Quasi del tutto dimentichi di quel precedente – rievocato sulla stampa a tempo debito – gli italiani si sono puntualmente allarmati quando i *media* hanno fatto sapere che i sindaci di alcune località balneari francesi, a partire dal noto comune di Cannes, tra la fine di luglio e l’inizio di agosto avevano emesso ordinanze in base alle quali indossare tenute da spiaggia che ostentassero un’appartenenza religiosa sarebbe stato considerato potenzialmente foriero di rischi di turbe dell’ordine pubblico, essendo in quel momento la Francia e i suoi luoghi di culto «bersaglio di attacchi terroristici»: ciò era stato ritenuto sufficiente per impedire l’accesso alla spiaggia e il nuoto a chi

l’ordinanza n. 99/2009 sostituendola con un nuovo provvedimento ritenuto non discriminatorio, ma il giudice ha comunque riconosciuto – al di là delle questioni processuali legate alla legittimazione delle parti – che la prima ordinanza «discriminava l’utilizzo di un costume da bagno, sostanzialmente corrispondente (tranne che per il materiale di fabbricazione) ad una muta da subacqueo (certamente mai vietata nelle strutture finalizzate alla balneazione), adottato espressamente da alcune credenti di religione islamica» e che i cartelli inizialmente affissi a norma di quell’ordinanza (in cui erano sbarrate con una croce le raffigurazioni di donne con *niqab* e *burqa*, consentendosi invece l’*hijab*, e si vietava anche l’attività «a “vu’ cumpra” e mendicanti») «erano certamente (e fortemente) discriminatori perché il divieto che dal cartello promanava veniva radicato tramite la focalizzazione del messaggio (tra l’altro, dai forti contenuti anche nelle immagini figurative) soprattutto sulle minoranze femminili ed islamiche; divieto reso ancor più tagliente dall’utilizzo improprio del simbolo del divieto di sosta (riferito a tutte le condotte vietate) che l’art.158 del Codice della Strada prevede per i veicoli e non per gli esseri umani».



non fosse stato vestito «in modo adeguato, rispettoso del buon costume e della laicità, delle regole d'igiene e della sicurezza dei bagnanti [...]»<sup>7</sup>.

È probabile che una parte significativa degli italiani non fosse particolarmente informata della situazione francese, improntata da molto tempo a un modello assimilazionista, che richiede a tutti – cittadini e aspiranti tali – l'adesione ai valori di fondo dell'ordinamento costituzionale, laicità *in primis*; lo stesso approccio concepisce un unico modello astratto di "cittadino", privo di tratti identitari (se non, paradossalmente, l'essere francese) e distingue nettamente la sfera privata (in cui rientra pure il fenomeno religioso) da quella pubblica (Cerrina Feroni 2015, 7-8).

Proprio in quel contesto, già a partire dalla "legge sulla laicità" (n. 2004-228) ispirata dall'allora presidente Jacques Chirac si era iniziato a discutere della questione del velo (inteso anche solo come *hijab*, quale uno dei «segni o abiti con i quali gli alunni manifestano ostensibilmente un'appartenenza religiosa», accanto ovviamente ad altri capi come la *kippah* e, probabilmente, le croci molto vistose) proibito nelle scuole; si comprese

<sup>7</sup> La citazione è tratta dall'*arrêté* del sindaco di Cannes David Lisnard, del 28 luglio 2016. Di seguito si riporta il testo diffuso dalle agenzie francesi: «Une tenue de plage manifestant de manière ostentatoire une appartenance religieuse, alors que la France et les lieux de culte religieux sont actuellement la cible d'attaques terroristes, est de nature à créer des risques de troubles à l'ordre public (attroupements, échauffourées, etc.) qu'il est nécessaire de prévenir. [...] L'accès aux plages et à la baignade est interdit à compter de la signature du présent arrêté jusqu'au 31 août 2016 à toute personne n'ayant pas une tenue correcte, respectueuse des bonnes mœurs et de la laïcité, respectant les règles d'hygiène et de sécurité des baignades adaptées au domaine public maritime. [...] Le port de vêtements pendant la baignade ayant une connotation contraire à ces principes est également interdit. [...] Toute infraction fera l'objet d'un procès-verbal et sera punie de l'amende de première catégorie, soit 38 euros».



che era proprio il copricapo delle donne islamiche – anche nella meno invasiva delle sue forme – l’obiettivo diretto non dichiarato ma ben identificato dell’innovazione normativa, anche se al fondo ci sarebbe stato bisogno soprattutto di spegnere e archiviare definitivamente la deriva comunitarista che si era instaurata negli anni precedenti, caratterizzata da un processo di progressiva “ghettizzazione” degli immigrati e delle loro seconde generazioni, ufficialmente composte da cittadini francesi ma con un’istanza identitaria e religiosa molto forte a fronte di un’integrazione economico-sociale che la Francia non è stata (più) in grado di garantire.

Quello stesso fenomeno, a ben guardare, era la dimostrazione del fallimento del modello assimilazionista, il cui destino non è stato più fortunato di quello sperimentato dal multiculturalismo britannico (Maniscalco 2011, 65 ss.; Bonfiglio 2015 b, 27). La via della *laïcité de combat* fu comunque perseguita – all’Eliseo, nel frattempo, era arrivato Nicolas Sarkozy – con la legge n. 2010-1192, in base alla quale «nessuno può indossare negli spazi pubblici capi di abbigliamento che nascondono il volto», così da renderlo sempre riconoscibile. In sede di controllo preventivo operato dal *Conseil Constitutionnel*, era emerso che il legislatore aveva ritenuto che il diffondersi delle varie forme di velo (che rendano impossibile l’identificazione del volto) potesse «costituire un pericolo per la sicurezza pubblica», venendo ignorati «i requisiti minimi della vita nella società», aggiungendo pure che la legge voleva essere una risposta alla «situazione di esclusione e di inferiorità manifestamente incompatibile con i principi costituzionali di libertà e di uguaglianza» in cui finivano per trovarsi le donne che nascondevano il volto; l’organo, per parte sua, ritenne che il bilanciamento tra salvaguardia dell’ordine pubblico e garanzia dei diritti costituzionali non fosse «manifestamente sproporzionato», a patto che il bando del volto coperto in pubbli-



co non restringesse troppo l'esercizio della libertà religiosa nei luoghi di culto aperti al pubblico (a pena di contravvenire eccessivamente all'art. 10 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789)<sup>8</sup>.

A dispetto del pronunciamento del *Conseil*, quella legge continuò a essere avvertita come marcatamente anti-islamica o comunque islamofobica. Non stupisce dunque che questa sia finita all'attenzione della Corte Edu; può sorprendere che quelle norme siano state considerate legittime, anche se è decisamente importante leggere con cura le motivazioni riportate nella sentenza per comprendere bene i ragionamenti del collegio, sebbene alcuni passaggi dell'argomentazione continuino a risultare poco convincenti.

La Corte di Strasburgo<sup>9</sup>, in particolare, si era trovata a doversi esprimere sulle doglianze della ricorrente, che – non potendo più girare interamente velata (con il *burqa* o il *niqab*, indumenti che sosteneva di indossare per sua scelta) – riteneva che la disciplina violasse gli artt. 3 (proibizione di trattamenti inumani e degradanti), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), 9 (libertà di pensiero, coscienza e religione), 10 (libertà di espressione), 11 (libertà di riunione e di associazione) e 14 Cedu (divieto di discrimi-

<sup>8</sup> Conseil Constitutionnel, décision n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010. Probabilmente l'assenza, nella decisione, di riferimenti all'argomento legato alla discriminazione delle donne velate ha indotto Abbondante (2015, 17) a concludere, acutamente, che «[l]a motivazione esclusivamente egualitaria non avrebbe reso compatibile la legge, secondo il giudice costituzionale d'oltralpe, con i valori dell'ordinamento costituzionale». Sull'iter travagliato della legge (emergente anche dalla sentenza della Corte Edu di cui si dirà), con tanto di parere non proprio favorevole del Consiglio di Stato – che si era spinto anche in un giudizio prognostico (negativo) sull'esame della legge da parte del *Conseil Constitutionnel* – per l'assenza d'una base giuridica chiara per il divieto, v. Bassetti (2012, 28).

<sup>9</sup> Corte Edu, Grande Camera, 1° luglio 2014, ricorso n. 23835/11, S.A.S. c. Francia.



nazione), quest'ultimo in combinato disposto con gli altri; costei rivendica il diritto a indossare quei capi di abbigliamento in base al proprio sentire e a seconda delle circostanze, «per esprimere la propria credenza religiosa, personale e culturale», non per «dare noia agli altri ma per sentirsi in pace con se stessa», essendo peraltro pronta a mostrare il viso in caso di necessità ai controlli di sicurezza.

Dichiarate inammissibili le censure relative agli artt. 3 e 11, la Corte ha riconosciuto che la legge ha creato una limitazione o un'interferenza alla vita priva e alla libertà di religione della ricorrente<sup>10</sup>. Pur ammettendo che la tutela della "sicurezza pubblica" è uno dei motivi che consentono di derogare agli artt. 8 e 9 Cedu, i giudici di Strasburgo hanno rilevato che un divieto generalizzato di indossare in pubblico quel tipo di velo sarebbe stato proporzionato solo in caso di una «generale minaccia alla sicurezza pubblica», circostanza non dimostrata dal governo francese. Il collegio poi ha negato che la seconda giustificazione allegata dalla Francia, ossia la legge come garanzia del «rispetto per l'insieme minimo di valori di una società aperta e democratica», potesse avallare l'uso del perseguimento della parità tra i generi come argomento valido: lì non si discuteva di un comportamento imposto alla donna quale segno di sottomissione della stessa, ma di una pratica che la donna vuol difendere come esercizio di un suo diritto e che uno Stato non dovrebbe bandire invocando la parità di genere<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Successivamente, peraltro, la stessa Corte non ha riconosciuto alcuna violazione dell'art. 14 (in combinato disposto con gli artt. 8 e 9), dunque nessuna discriminazione, per lo meno che sia considerata priva di giustificazione (come si vedrà).

<sup>11</sup> Si giustifica appunto con l'assenza di costrizione la distanza di questa pronuncia rispetto a due noti precedenti del 4 marzo 2009, *Dogru c. Francia* (ricorso n. 27058/05) e *Ke-*



E se per la Corte nemmeno il rispetto per la dignità umana può giustificare un bando *tout court* del velo integrale, perché quest'ultimo è espressione di «un'identità culturale che contribuisce al pluralismo, connaturato alla democrazia» e mancano evidenze sul fatto che le donne velate disprezzino le altre persone o ne offendano la dignità, altrettanto non si può dire per il fine di garantire il “vivere insieme” (*vivre ensemble*), come parte della «protezione dei diritti e delle libertà altrui». Alla base della decisione – e del rigetto del ricorso – è stato individuato il principio-valore di *fraternità*, al quale gli Stati possono attribuire valore con una certa discrezionalità, fino a ritenere le relazioni e interazioni tra gli individui «di particolare peso» (come espressione di pluralismo, ma pure di tolleranza e apertura mentale) e a pensare che celare il viso in pubblico sia un *vulnus* a tutto ciò.

Quanto allo scrutinio di proporzionalità, pur riconoscendo che il bando del velo integrale è afflittivo della situazione delle donne che desiderano portarlo e tenendo conto degli allarmi di chi aveva paventato rischi di islamofobia fomentati proprio dalla legge del 2010, i giudici di Strasburgo hanno sottolineato che quell'intervento normativo non lede la libertà di vestire qualunque altro capo (anche di matrice religiosa) che non travisi il volto e che oggetto della proibizione non è la connotazione religiosa di capi come *burqa* o il *niqab*, ma il loro nascondere il viso<sup>12</sup>; per il peso attribuito dal go-

*ravnci c. Francia* (ricorso n. 31645/04). Sul punto v. Abbondante (2015, 18) e Vaccari (2015, 6), quest'ultimo anche con riguardo al caso *Leyla Şahin c. Turchia* (Grande Camera, 10 novembre 2005, ricorso n. 44774/98).

<sup>12</sup> Nella valutazione favorevole alla legge del 2010 contribuirebbero anche le sanzioni relativamente contenute (una multa con un massimo edittale di 150 euro, sostituibile con l'obbligo di frequentare un corso di cittadinanza).



verno francese al *vivre ensemble*, infine, ha ritenuto di dover riconoscere al singolo Stato – come *domestic policy-maker* – «un ampio margine di apprezzamento» (riecco, nemmeno a farlo apposta, il concetto di “margine”...).

La decisione, ampiamente discussa in dottrina<sup>13</sup>, aveva se non altro il pregio di “disinnescare” anche per il futuro l’argomento della sicurezza come potenziale *passe-par-tout* per superare i dubbi di legittimità relativi a ogni tipo di misura limitativa o interferente con le libertà individuali o collettive, facendo inevitabilmente pendere la bilancia dal lato delle istanze *security assuring* (o dichiarate come tali). Restava tuttavia – e comprensibilmente – l’amarezza e, ancora di più, il disorientamento di fronte alla scelta di ritenere accettabile un bando (incisivo e tutt’altro che pacificamente accettato) sulla base di un argomento in apparenza più impalpabile e meno “solido” come il “vivere insieme”, peraltro fatto discendere da un principio costituzionale – quello di fraternità – ampio e storicamente caricato di ben altri significati, destinati a non scolorare nemmeno dopo essere stati ampiamente schizzati di sangue<sup>14</sup>.

La decisione, al contrario, sembra piuttosto basata sulla «paura del fratello, o meglio della sorella, soprattutto se straniera e se veste, perché di vestire alla fin fine si tratta, in modo diverso da noi» (Ruggiu 2014, 3), mentre ad altre paure – pur considerate – mostra di non dare sufficientemente pe-

<sup>13</sup> E anche all’interno dello stesso collegio, come dimostrano le due *partly dissenting opinion* allegata alla sentenza.

<sup>14</sup> Con questo intendo ricordare che la decisione della Corte Edu precede tanto le stragi nella redazione di «Charlie Hebdo» e del supermercato «Hyper Cacher» (7-9 gennaio 2015), quanto l’attentato al Bataclan (13 novembre 2015), episodi che hanno colpito Parigi e, con essa, l’intera Francia.





so; quanto al modello del *vivre ensemble*, colpisce come un concetto così importante e pregnante possa essere interpretato come una sorta di “obbligo di interagire” (un dovere dunque, non più soprattutto un diritto, come se la sfera individuale, proprio in una delle sue patrie, non contasse più di tanto) e, per giunta, come si finisca per sostenere che l’unica interazione che conta passi (solo) attraverso il guardarsi in faccia, nemmeno solo negli occhi<sup>15</sup>.

Su questi precedenti, non stupisce che in Francia la comparsa – non è dato sapere realmente se sporadica o ragionevolmente diffusa – del *burkini* e la reazione dei sindaci che lo hanno bandito abbia riaperto ferite mai rimarginate. Era inevitabile, dunque, che anche in questo caso qualcuno scegliesse di reagire alla decisione dei sindaci, ricorrendo in questo caso alla giustizia amministrativa.

Il primo ricorso contro l’*arrêté municipal* emesso dal primo cittadino del comune di Villeneuve-Loubet, almeno in via cautelare, era stato respinto<sup>16</sup>: per il tribunale amministrativo di Nizza non era menomata la libertà di movimento, risultando essa limitata solo in una parte del territorio e in un limitato periodo dell’anno; di più, visto il clima non favorevole alla coesistenza delle religioni<sup>17</sup>, il porto di un capo d’abbigliamento di chiara matri-

<sup>15</sup> Su questo, oltre a Ruggiu (2014), v. soprattutto Vaccari (2015, 9), anche per le interessantissime riflessioni di Martha Nussbaum citate.

<sup>16</sup> Tribunal Administratif de Nice, n°s 1603508 et 1603523, ordonnance du 22 août 2016. I ricorsi erano stati presentati da aderenti alla *Ligue des droits de l’homme* e dall’*Association de défense des droits de l’homme - collectif contre l’islamophobie en France*.

<sup>17</sup> Detta coesistenza sarebbe elemento costitutivo del principio di laicità, ma ad essa si opporrebbe – come dimostrato, secondo i giudici, dall’assassinio di un sacerdote cattolico pochi giorni prima dell’emissione dell’ordinanza – il fondamentalismo islamico, la cui



ce religiosa, interpretabile come segno di fondamentalismo, potrebbe ledere le convinzioni (o l'assenza di convinzioni) delle altre persone in spiaggia o addirittura apparire «una sfida o una provocazione» (in periodo di attentati), così come potrebbe essere letto come una cancellazione o uno svilimento del corpo che viene coperto. Sottolineava poi l'ordinanza dei giudici che la spiaggia, in uno stato laico, non è un luogo adatto per ostentare le proprie convinzioni religiose, dunque indossare il *burkini* in spiaggia «non può essere considerato un'espressione appropriata delle proprie convinzioni religiose»; a questo si aggiunge l'esigenza di non turbare ulteriormente l'ordine pubblico – già messo a dura prova dopo l'attentato a Nizza del 14 luglio 2016 – tanto più nel bel mezzo di un'affollata stagione estiva, non ritenendo si possa far carico alla polizia municipale anche la tutela dell'espressione delle credenze religiose. Da ultimo, i giudici di prime (sommatorie) cure evidenziavano che non c'era violazione del principio di uguaglianza, né sul piano religioso (visto che il bando si applicava a tutti i bagnanti, senza connotazioni religiose e senza che si dovessero predeterminare i singoli capi d'abbigliamento da proibire), né su quello del genere.

Se la decisione del Tribunale amministrativo di Nizza aveva deluso parte della dottrina più attenta ai diritti<sup>18</sup>, ricevendo invece il favore dei sindaci

«pratica religiosa radicale» sarebbe « incompatibile con i valori essenziali della comunità francese e con il principio della parità di genere».

<sup>18</sup> Si veda, in particolare, l'intervista rilasciata a «Le Monde» da Stéphanie Henne-  
Vauchez, professoressa di diritto pubblico all'Università di Paris - Ouest-Nanterre (Sel-  
lier 2016): «Avec cette ordonnance – observava la giurista – il y a la conjugaison d'une  
part de la crispation du débat sur la laïcité depuis une dizaine d'années et d'autre part  
les effets de l'état d'urgence. Il y a une logique de l'urgence qui se dissémine partout  
dans l'ordre juridique. La conjugaison de ces deux effets aboutit à un jugement qui me-



che avevano provveduto al bando – e che nei giorni precedenti avevano incassato la comprensione e il sostegno anche del primo ministro Manuel Valls – altrettanto non può dirsi per la successiva ordinanza del Consiglio di Stato<sup>19</sup>, che a distanza di pochi giorni ha sospeso l'efficacia del provvedimento preso dal sindaco di Villeneuve-Loubet, costituendo un precedente di rilievo per decisioni di segno analogo.

La pronuncia di seconde cure – decisamente più stringata rispetto a quella emessa in prima istanza – riconosce innanzitutto al sindaco poteri (e doveri) di polizia e mantenimento dell'ordine, della salute e della sicurezza anche in spiaggia, ma questi si devono conciliare con il rispetto delle libertà garantite per legge: devono pertanto essere adottate misure «adeguate, necessarie e proporzionate alle sole esigenze di ordine pubblico», in base alle circostanze di tempo e luogo e tenuto conto delle «esigenze derivanti dal diritto di accesso alla riva, dalla balneazione sicura, nonché dall'igiene e dal decoro sulla spiaggia».

Su questa base, in poche righe l'ordinanza del *Conseil d'Etat* fa a pezzi la costruzione del Tribunale amministrativo di Nizza. Prima nega che sia stato provato che una particolare tenuta da bagno abbia provocato rischi di turbamenti dell'ordine pubblico sulle spiagge di quel comune; mancando un caso di “pericolo concreto”, l'inquietudine dovuta agli attentati terroristici

nace la *liberté de tous et la liberté des femmes musulmanes en particulier*. In più, «Dans son ordonnance, le juge évoque “une liberté d'exprimer dans les formes appropriées ses convictions religieuses”. Cela signifie qu'il revient aux autorités administratives, sous le contrôle du juge, d'apprécier si la manière dont on exprime ses convictions religieuses correspond à des “formes appropriées”. C'est problématique en termes de libertés individuelles. Cela pose problème sur le principe même de laïcité».

<sup>19</sup> Conseil d'Etat, n°s. 402742 et 402777, ordonnance du 26 août 2016.



anche recenti «non può essere sufficiente per giustificare la misura d'interdizione contestata». Subito dopo, i giudici qualificano il bando (e il conseguente divieto di accesso alla spiaggia a chi indossa quei capi da bagno) come eccedente i poteri di polizia, mancando un fondamento su «provati pericoli di turbamento dell'ordine pubblico» e nemmeno «su ragioni d'igiene o di decoro» (punti, questi ultimi, che anche l'ordinanza di prime cure aveva trattato in modo piuttosto sbrigativo): il Consiglio di Stato, insomma, nega di fatto che vi siano (valide) ragioni igieniche o di decoro alla base del bando, che invece ha prodotto «una violazione grave e manifestamente illegittima alle libertà fondamentali» come quella di movimento, di coscienza e alla libertà personale.

Al di là del tono che, va ammesso, è fin troppo apodittico (qualche riga in più di spiegazione del perché le giustificazioni addotte dal comune non siano state ritenute idonee a ritenere esistenti nemmeno «ragioni d'igiene o di decoro» sarebbe stata auspicabile), l'ordinanza del *Conseil d'Etat* ha assestato un colpo robusto alla credibilità di un approccio che metta sempre la sicurezza al primo posto, anche qualora la minaccia sia più teorica che pratica: un approccio che, come si è visto, può concretizzarsi anche in misure decise «sotto un'evidente pressione emotiva» (Maniscalco 2016, 7), con poco riguardo per il rispetto delle libertà, nonostante siano scritte da anni in documenti di portata storica (il che per la Francia è particolarmente vero).

A livello più generale, credo che la vicenda del *burkini* abbia dimostrato come, probabilmente, tanto una buona parte dei francesi, quanto la quasi totalità degli italiani che hanno appreso delle ordinanze e della decisione del *Conseil d'Etat* attraverso i *media* non avessero un minimo di preparazione specifica in materia e, in troppi casi, nemmeno quel “buon senso” che ho



più volte invocato prima, come dimostrato da svariati commenti che sono puntualmente fioccati, sui *social network* e non solo.

Pensando alla polemica sorta nel nostro paese – anche grazie ad alcune forze politiche che avevano accolto con favore l’iniziativa dei sindaci francesi, auspicando che fosse replicata anche in Italia, dopo quell’isolato precedente del 2009 citato in precedenza – è facile rilevare che ci si è accaniti a lungo sulle ragioni di sicurezza e di salute pubblica che avrebbero dovuto sostenere il bando del *burkini*, quando non è improbabile che alla base di quei provvedimenti ce ne fossero altre, poco ideali e molto più concrete (anche se, magari, potevano non essere troppo eleganti da ammettere)<sup>20</sup>.

Il fatto che al centro della discussione ci fosse un costume da bagno (quindi un indumento disegnato con uno scopo innanzitutto pratico) avrebbe dovuto portare a ragionamenti più “mirati”, che considerassero lo specifico contesto d’uso del *burkini*. Innanzitutto, è facile negare che quel capo non può portare realmente pericoli per la sicurezza: posto che non cela il viso, quindi consente una certa individuabilità di chi lo indossa, certamente non è adatto a nascondere nulla al di sotto della propria superficie,

<sup>20</sup> È difficile non pensare – pur in assenza di prove, beninteso – che alla base delle ordinanze, al di là di fatti violenti (citati in Maniscalco 2016, 4) che avrebbero interessato singole realtà, ci fosse un mero calcolo di convenienza: poiché il primo comune ad adottare il provvedimento è stato Cannes e tra quelli interessati c’era anche Nice, accanto ad altre località turistico-balneari più o meno note, non era impossibile che gli amministratori locali temessero di perdere turisti occidentali (soprattutto i più facoltosi), credendo che la presenza di bagnanti abbigliate con il *burkini* instillasse loro un senso di insicurezza e disagio. Se così fosse stato, si sarebbe dovuto dichiarare il fallimento anche di questa misura: ad andarsene via – a favore, tra l’altro, anche delle vicine spiagge italiane – sono state infatti le bagnanti islamiche con famiglia (magari facoltosa) al seguito...



visto il materiale con cui è prodotto (molto simile a quello sintetico dei costumi da bagno diffusi sulle nostre spiagge e in piscina, dunque in grado di mostrare se c'è qualcosa tra la pelle e il tessuto). Le stesse considerazioni sul materiale impediscono di ritenere che il *burkini* possa costituire un pericolo sul piano dell'igiene: nessuna differenza, infatti, si ha rispetto ai costumi di comune utilizzo, da vari punti di vista<sup>21</sup>. Quanto alla "stranezza" di indossare un costume interamente coprente, è facile osservare che sono relativamente poche le differenze tra un *burkini* e, ad esempio, la muta usata dai subacquei oppure – dopo che ci siamo abituati a vederli nelle immagini delle gare internazionali – i costumi-tuta integrali, diffusi negli ultimi anni tra nuotatori e nuotatrici professionist\* per ridurre l'attrito con l'acqua e migliorare le prestazioni.

Se poi, a considerazioni meramente tecniche, si vogliono aggiungere riflessioni "di costume" (mi si perdoni il bisticcio), dovremmo forse riprendere qualche foto dell'inizio del '900 – e probabilmente anche un po' più tardi – per ricordare che allora le donne andavano in spiaggia frequentemente in vestaglia e capitava, ammesso che si attentassero a entrare in acqua, che con quella tenuta si bagnassero in mare: oggi, che troviamo un normale *bikini* assolutamente ordinario se non addirittura "quasi casto", abbiamo bisogno di testimonianze visive di un'epoca nemmeno troppo lontana per renderci conto di come fossimo prima che la secolarizzazione si compisse, cambian-

<sup>21</sup> L'igiene spesso dipende dalla pulizia del corpo: l'eventuale scarsa igiene personale o eventuali atti di scarsa educazione in acqua (tutt'altro che sconosciuti, l'una e gli altri, nel "civilissimo mondo occidentale") non sono salutari per l'ambiente circostante e per chi vi si trova, che si stia in *bikini* o in *burkini*. Quanto al contatto con la pelle del materiale presente in acqua, probabilmente il *burkini* consente di evitarlo meglio.



do di molto i nostri parametri; la stessa secolarizzazione che, invece, solo da poco tempo sta toccando il mondo islamico ed è lenta nel produrre effetti che da noi sono già radicati e scontati da tempo<sup>22</sup>. Senza chiamare assolutamente in causa fondamentalismi, integralismi e deviazioni simili, è facile constatare con un semplice dialogo che il pudore per il proprio corpo diffuso tra le donne di fede islamica è ancora decisamente marcato (più o meno quanto lo era anche solo nella prima metà del '900 e anche un po' oltre dalle nostre parti): sono molte le donne che, per questa ragione, si vergognano ad andare in spiaggia o in piscina o, al più, lo farebbero a patto di avere la cer-

<sup>22</sup> Ho già ricordato (Maestri 2014 b, 33-34), all'indomani dell'attentato a «Charlie Hebdo», che l'Islam ha almeno sei secoli di storia in meno rispetto alla religione cristiana, tempo che dunque il mondo musulmano non ha avuto a disposizione per vedere evolvere e mutare la propria fede. Sempre dopo i primi, tragici fatti di Parigi era intervenuto, in modo ben più autorevole di me, il teologo laico Vito Mancuso (2015), del quale riporto volentieri un lungo stralcio: «Noi non abbiamo nessun titolo per dare lezioni ai musulmani, se non uno solo: che siamo più vecchi e abbiamo più storia. Oggi buona parte dell'Islam, come l'Occidente cristiano nel passato, sta vivendo l'incontro con la secolarizzazione sentendosi aggredito, nel senso che i processi di laicità e di modernità risultano per esso come dei virus infettivi a cui reagisce attaccando e facendo così venir meno la tradizionale tolleranza che ha contraddistinto buona parte della sua storia. Dalla Rivoluzione francese alla Seconda guerra mondiale, in un arco di oltre 150 anni, l'Occidente ha vissuto la sua influenza con febbri altissime, imparando alla fine a usare quel metodo della gestione della vita pubblica tra persone di diverso orientamento culturale e religioso che si chiama democrazia (per quanto ancora in modo molto imperfetto). E noi questo dobbiamo fare: esportare democrazia [...] nel senso del rispetto delle idee e della vita altrui, da cui si produce quello sguardo amichevole che è il solo vero metodo per suscitare pace e lasciare una società migliore a chi verrà dopo di noi. Questo non significa che non bisogna essere determinati nella lotta contro i terroristi islamici, significa solo che occorre sempre saper distinguere l'organismo dalla malattia contratta. E in questa distinzione dovrà consistere la nostra lotta quotidiana a favore della pace del mondo».



tezza di non essere viste da sconosciuti\* (specie se uomini); il *burkini*, in questo caso, potrebbe essere davvero una soluzione – forse nemmeno un compromesso – accettabile per rendere accessibile a una donna di fede e cultura islamica l'esperienza del bagno (in mare o in piscina), per gli "occidentali" assolutamente ordinaria, ma magari non per lei. A questo, ovviamente, è appena il caso di aggiungere che ciascuna persona, dunque anche ogni donna (di qualunque origine e cultura), ha la piena libertà di vestirsi come crede, come sviluppo della propria autonomia privata; poiché di certo il *burkini* non è in alcun modo contrario all'ordine pubblico (per i motivi già visti), né lo è al buon costume (non si vede davvero come potrebbe), non ci sono ragioni valide perché quel capo d'abbigliamento sia interdetto<sup>23</sup>.

Oltre a ciò che si è detto appena sopra, in ogni caso, è utile affiancare queste riflessioni a quanto più voci autorevoli da tempo argomentano a proposito di uno dei capi d'abbigliamento più connotati religiosamente in assoluto, il velo<sup>24</sup>. Occorre rendersi conto dall'inizio che il nostro punto di vista, nel quale siamo immersi da sempre e finisce per indirizzare automaticamente i nostri pensieri in un determinato modo (anche se magari non ne

<sup>23</sup> Diverso, ovviamente, sarebbe il caso di chi pretendesse di utilizzare in piscina un costume simile ma tutto in materiale non adatto all'immersione in acqua o un esemplare di *burkini* sporco (il discorso varrebbe per ogni costume, da uomo o da donna).

<sup>24</sup> Parlando del velo, resta interessante – a dispetto del tempo trascorso – la lettura di Vercellin (2000); tra le opere più recenti e utili va sicuramente annoverato il volume di Pepicelli (2012) e il saggio di Mancini (2016). Tra le opere di stranieri, v. McGoldrick (2006) e, per un approccio più complesso nel quale includere (anche) il velo, Salih (2008). Per l'Italia, v. il parere (ottobre 2010) reso dal Comitato per l'Islam italiano su eventuali nuove disposizioni che impediscano il porto di *niqab* e *burqa*: il testo si legge all'indirizzo [http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/00036 Comitato Islam - relazione Burqa 07 10.pdf](http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/00036_Comitato_Islam_-_relazione_Burqa_07_10.pdf).





siamo consapevoli), è comunque parziale e può non comprendere a dovere realtà diverse dalla nostra: l'osservazione sembra banale, ma la è molto meno se solo si considera che il proprio approccio, anche se sostenuto in buona fede, può finire per essere dannoso anche per le persone e le realtà cui si vorrebbe giovare<sup>25</sup>. Dimostrarlo, in fondo, è facile.

Legare il velo a significati esclusivamente religiosi è profondamente sbagliato: occorre ammettere che, una volta «innescato un antagonismo a base culturale/religiosa, [...] avviluppato nel gioco dialettico, il velo viene letto in base alle differenze che esso veicola e non alle possibili continuità antropologiche dei suoi usi» (Ricca 2012, 1999): così non ci si rende conto che, prima ancora che a dire qualcosa sulla religione che (forse) si pratica, il velo – al pari di altri elementi più o meno riconoscibili – è innanzitutto «un mezzo di certificazione dell'appartenenza e di riconoscimento reciproco all'interno degli spazi pubblici» (Id., 198), uno strumento per avvicinarsi, instaurare un dialogo senza passare per forza attraverso la ghettizzazione.

Se si parte da questo punto di vista, ci si rende conto – forse – che applicare le nostre categorie, il nostro pensiero, i nostri strumenti culturali a realtà che non ci appartengono, che non “conosciamo” (a fondo), è il primo errore, per quanto spontaneo e “naturale”, che possiamo compiere: quelle categorie e quegli strumenti culturali possono offrirci un'immagine distorta

<sup>25</sup> È lucida la ricostruzione di Ricca (2013, 12): «[...] sono le persone a usare le culture, e non le culture a usare le persone. Il problema, però, sta nel fatto che le persone spesso non sanno di usare le culture, la propria cultura. Ancora peggio, non sanno di non saperlo. L'esito di questa duplice ignoranza può essere fonte di innumerevoli problemi. Quando gli altri non condividono la tua stessa cultura, le tue informazioni, allora i saperi che si usano, senza sapere di usarli, rischiano di non produrre le conseguenze desiderate».



dell'oggetto o del comportamento che ci si presenta davanti. Per di più, il tentativo di acquisire un approccio realmente multiculturale può far scoprire che il nostro modello culturale è tuttora intriso, nelle sue strutture, di patriarcalismo (di recente v. Abbondante 2015, 37 ss.); lo stesso può dirsi per varie strutture alla base del diritto (Pozzolo 2015, 23).

Raggiungere queste consapevolezze dovrebbe consigliare prudenza (o, volendo, "buon senso") nell'elaborare soluzioni o prendere decisioni. Potrebbe accadere, infatti, di voler adottare una misura nei confronti di una condotta per scoraggiarla (visto il valore negativo che assume agli occhi del decisore e considerando il fine di proteggere chi sembrerebbe danneggiat\* da quel comportamento), salvo poi scoprire che, in realtà, quella misura è leggibile come una sorta d'incriminazione di un messaggio che si discosta dal paradigma culturale più diffuso (Masarone 2015, 106)<sup>26</sup>. Se – come avverrebbe introducendo restrizioni o proibizioni circa l'uso del *burkini*, del velo o di altro capo dal valore religioso – la sanzione nei confronti di un comportamento culturalmente connotato non fosse dettata dalla volontà e dalla necessità di tutelare un bene giuridico (penalmente rilevante), si sarebbe di fronte a una diversa reazione di fronte a espressioni simili che utilizzano un simbolo per trasmettere un proprio messaggio culturale e religioso (Stradella 2008, 69 ss.).

<sup>26</sup> L'autrice, in particolare, pensa all'inevitabile discriminazione che si percepirebbe (circa i messaggi identitari apportati da ciascun oggetto) ove, in sede penale, l'uso del *burqa* fosse sanzionato e il porto del velo cristiano – condotta equivalente alla prima – non comportasse alcuna reazione dell'ordinamento.



## **5. La via “meticcica” (e pedagogica) al bilanciamento tra sicurezza e libertà, superando la paura**

Gli ultimi concetti espressi, peraltro, potrebbero scoraggiare chi fosse (almeno tiepidamente) intenzionato a dare corpo a un presente, a un futuro diverso, in cui alla paura e all’insicurezza si sostituisca il significato primigenio di sicurezza, ossia la mancanza di preoccupazioni che consenta di sentirsi e vivere nelle libertà che sono a noi connaturate e che ora molti documenti riconoscono. Rendersi conto che non solo conoscere e approfondire la cultura e la quotidianità altrui è difficile, ma addirittura gli strumenti di cui “normalmente” disponiamo possono essere fallaci o comunque poco affidabili certamente non è un incentivo a impegnarsi su questa via. Eppure farlo non è opportuno: è necessario, se non addirittura vitale.

È inutile nascondere che, attualmente, la gran parte delle preoccupazioni legate alla sicurezza (alla sopravvivenza?) dei cd. “occidentali” e delle loro strutture sociali e politiche è legata al mondo islamico. Si tratta oggettivamente di una realtà complessa, anche e soprattutto perché in essa “politico” e “religioso” sono incredibilmente e profondamente fusi, senza che sia possibile tracciare una storia dell’Islam che non sia anche una storia politica<sup>27</sup>. Proprio in questo caso, tuttavia, appare evidente la necessità di uno sforzo maggiore di conoscenza da parte nostra; di più, quello sforzo – a costo di non essere compresi o approvati da chi condivide la nostra cultura – va fatto per primi, augurandosi di ricevere lo stesso in cambio, senza però pre-

<sup>27</sup> Su questo piano, è utile farsi guidare dalla notevole esperienza e accuratezza di uno storico dei paesi islamici come Massimo Campanini (2008, 2015, 2017).



tenderlo. Conoscere meglio quel mondo che sentiamo così lontano, senza leggerlo attraverso gli occhiali della nostra cultura (dopo esserci resi conto che li indossiamo e che possiamo anche toglierli) è il solo modo per comprendere la *ratio* di determinati comportamenti: non significa ovviamente accettarli, ma prenderne atto e tenerne conto nel momento in cui ci si relaziona. E proprio attraverso un dialogo consapevole, assistito da una preparazione adeguata, si possono magari gettare i semi perché quei comportamenti a lungo andare si modifichino (come si vedrà) a partire “dal basso”.

Una reazione diversa, rigida e muscolare, fatta di barriere e di forza respingente, non produrrebbe effetti positivi. Le notizie che ogni giorno infestano giornali, tv e la Rete confermano sempre di più come non bastino «leggi e mura» (fisiche e materiali, aggiunte a quelle – assai più frequenti – psicologiche e immateriali, ma non per questo meno “palpabili”) per «tene[re] fuori la paura», dalle nostre città (Filoni 2014, 125) come dalle nostre vite. Se così è, occorre tentare (o riprendere) con convinzione altre strade.

Farlo, è indubbio, costa fatica, come avviene per ogni operazione che intenda lavorare seriamente sulla cultura: finora, ad esempio, pur con gli sforzi di decenni compiuti a livello istituzionale e non solo, non si è riusciti a costruire neppure un’Unione culturale europea, vista la disomogeneità al suo interno che si riflette anche sul piano giuridico (Ricca 2015). È facile riscontrare che a lungo anche uno dei primi percorsi di dialogo avviati, quello interreligioso (nato all’inizio del ‘900 sotto le forme dell’ecumenismo tra Chiese cristiane e poi, soprattutto dopo il concilio Vaticano II, esteso anche alle altre fedi), è apparso in difficoltà, impantanato nelle sconfortanti cronache quotidiane e ostacolato da contraddizioni più o meno evidenti (compreso, probabilmente, un *deficit* di chiarezza in determinate posizioni). Eppure l’incontro, lo scambio – quello quotidiano tra persone, partendo «dal



basso e dal concreto» (Budelli 2012, 43), oltre e prima che quello tra rappresentanti “ufficiali” delle fedi – è probabilmente la via più “disponibile” e su cui, procedendo con uno sguardo sufficientemente ampio, occorre investire energie, a costo di «intraprendere l'impossibile e accettare il provvisorio» (Salvarani 2011, 116), per creare via via un clima più favorevole alla circolazione di fiducia: gli sforzi compiuti da papa Francesco dall'inizio del suo pontificato vanno in quest'auspicabile direzione (Salvarani 2016).

Certo, il terreno in cui ci troviamo appare tutt'altro che fertile: è difficile, infatti, ragionare (verbo già di scarso *appeal* per alcuni) di dialogo, scambio e conoscenza reciproca, magari come base per una regolazione che sia ampiamente accettata e non avvertita come discriminatoria. Nell'Italia più recente il legislatore, dopo aver creato per anni un “diritto criminale migratorio” con cui perseguire «obiettivi, tutto sommato, contingenti e mai strutturali, funzionali a intercettare, nell'immediato, le simpatie della collettività per aver posto, in qualche modo, il fenomeno sotto controllo» (Lo Monte 2013, 137), ancora fatica terribilmente a liberarsi di una cultura del sospetto e della paura, in parte perché effettivamente appartiene a parte della classe dirigente, in parte perché elettoralmente – purtroppo – paga: l'ostinata sopravvivenza del reato di immigrazione clandestina (Maestri 2014 a), che punisce non tanto un'azione ma uno *status* personale perché già solo quello è avvertito come fonte di insicurezza (o, volendo usare le parole del governo, perché gli «interessi coinvolti» dal reato di clandestinità denotano un «carattere particolarmente sensibile»: Ruggiero 2017), è un perfetto – e avvilente – esempio di come stiano le cose.

Le migrazioni globalmente intese sono, appunto, uno dei punti nevralgici del binomio conflittuale sicurezza/libertà, non solo per tutto ciò che viene “dopo”, in termini di convivenza avvertita come rischiosa (e dalla quale si



cerca di “immunizzarsi”: Borrello 2015, 43-45), ma anche perché già il momento in cui i migranti arrivano nelle nostre terre è percepito come fonte d’insicurezza (Ceccorulli 2014, 164-165): una costruzione avviata e alimentata dagli stessi *media*, nel momento in cui rappresentano per la maggior parte i migranti e le migrazioni come un rischio o, meglio, come una minaccia per la società ricevente, facendo quasi passare sotto silenzio il fatto che anche per chi si è messo in viaggio in condizioni proibitive il migrare è davvero un rischio, come i numerosi morti in mare – e non solo – dimostrano (Battistelli, Farruggia *et al.* 2016, 90 ss.)<sup>28</sup>. Una volta arrivati, poi, gli stranieri possono addirittura diventare oggetto di forme di «razzismo istituzionale» (Bartoli 2012), finendo come obiettivo dichiarato o implicito (ma ben identificabile) di certe ordinanze sindacali (Mondino 2015, 100-103).

In quest’orizzonte di xenofobia perdurante, alimentata da ogni nuovo attentato terroristico anche solo in apparenza di matrice islamica o da qualunque fatto di cronaca nera che abbia una persona di origine straniera come protagonista in negativo (come se non ci fossero episodi in cui persone di origine straniera hanno un ruolo attivo e positivo), pare quasi fuori luogo, fuori tempo parlare di «grammatica dell’incontro con l’estraneo», di «cerimoniale dell’ospitalità» necessitato dalla «consapevolezza dello spostamento quale aspetto comune della condizione umana (Ricca 2011)<sup>29</sup>. Ep-

<sup>28</sup> Gli autori si premurano di distinguere i *pericoli* (in cui si combinano l’assenza d’intenzionalità e gli esiti negativi e normalmente si riconducono a eventi naturali), i *rischi* (in cui a un’intenzionalità positiva di un attore non ostile si accompagnano esiti di volta in volta positivi o negativi) e le *minacce* (che uniscono un’intenzionalità negativa di un attore ostile e, ovviamente, degli esiti negativi).

<sup>29</sup> In quest’opera l’autore reinterpreta in chiave antropologico-semiotica del canto IX dell’*Odissea*. La storia di Ulisse è riletta come una sorta di “enciclopedia dell’ospitalità”;



pure questo approccio coglie nel segno: la dinamica dell'ospitalità, dell'incontro (ovviamente quando sono genuini e non accettati per mero interesse) prevede e assicura il coinvolgimento attivo di entrambi gli attori – soggetto ospitante e soggetto ospitato<sup>30</sup> – spingendoli via via a una maggiore interazione, a una conoscenza sempre più approfondita e, dunque, a una progressiva riduzione delle distanze che all'inizio inevitabilmente esistono.

La distanza tra le persone, peraltro, sembra essere inversamente proporzionale alla lunghezza del "percorso" che si è disposti a fare per compren-

l'episodio che vede protagonisti il re di Itaca e Polifemo rappresenta soprattutto il lato peggiore, quello della mancanza, di tradimento dell'ospitalità da parte dell'ospitante, con tanto di masso posto all'uscita dell'antro, metafora drammaticamente contemporanea della frontiera, del muro. «Polifemo – sottolinea Ricca (2011, 98-99) – non è diverso dai legislatori di ogni tempo, anche da quelli odierni, posti a guida delle comunità nazionali. Al pari dei colonizzatori, in una sorta di recita rovesciata della scenografia storica, essi creano subalternità a carico degli Altri. Anzi, proclamano, con il loro agire politico, una sorta di sinonimia tra Alterità e subalternità. Eppure, dopo aver disseminato questo veleno lungo i campi del quotidiano, reprimono ogni reazione stigmatizzandola con un'altra equivalenza: straniero uguale pericolo, minaccia per la sicurezza pubblica. Il club degli uguali è esclusivo. Dentro l'antro della nazione è così, e basta.» Il finale della vicenda è inevitabile: la mancanza di ospitalità, la presunzione di poter trattare l'Altro, lo sconosciuto, come Nessuno può avere solo un epilogo tragico e catastrofico.

<sup>30</sup> È ovvio che anche all'ospite è richiesto di «sapersi comportare», dovendo egli «rispettare la liturgia dell'ospitalità, la prudenza e la distanza necessarie a consentire i tempi della traduzione, della decodifica»: rientra in questo, per esempio, «il donare, come corredo dell'ospitalità», poiché il dono «è un veicolo per infrangere il muro di ostilità, per inaugurare il processo di traduzione. [...] Presentare un dono è un modo di introdurre se stessi nel recinto dell'Alterità, un tentativo di anticiparla, di trovare un viatico capace di rendere familiare, accettabile, riconoscibile il proprio fardello di estraneità» (Ricca 2011, 17-18). Certo, la logica e la liturgia rischia di essere messa in crisi quando ai nostri occhi pare che il singolo ospite proprio non "sappia comportarsi"; questo, tuttavia, non toglie valore al modello dell'ospitalità e all'importanza di praticarlo e rispettarlo.



dere le regole e dare loro forza. La vera sfida e scommessa per il futuro è dotarsi di un «diritto errante» (Ricca 2014), cioè di un diritto – e, di conseguenza, di interpreti giuridici – in grado di viaggiare oltre i confini, cogliendo le informazioni necessarie per operare una corretta “tradizione interculturale” delle azioni dell’Altro: deve farlo proprio per non “errare”, per non commettere ingiustizie (dannose per chi le riceve ma, alla lunga, pure per chi le compie) a causa di interpretazioni dei fatti del tutto sbagliate<sup>31</sup>.

In tal senso, diventa fondamentale il ruolo dello studioso del diritto pubblico in chiave comparata, vista la sua naturale propensione a guardare “oltre i confini”, verso altri sistemi di valori e regole. Sua priorità, però, non dovrebbe essere più (solo) studiare le soluzioni giuridiche adottate nei vari

<sup>31</sup> «Per comprendere quel che fa, pensa e vuole una persona proveniente da un altro stato o appartenente a un differente circuito culturale si renderà necessario compiere una sorta di viaggio “altrove”. Lì, bisognerà andare in cerca degli indici semantici e contestuali in grado di far emergere le radici di senso di quel che è fatto e detto nel qui e nell’ora o che comunque è “attualmente” soggetto a interpretazione in seno a uno spazio d’esperienza. [...] Non compiere il viaggio oltre-confine, non tenere conto delle autotrasformazioni culturali vissute e gestite dalle persone, equivarrebbe a comprendere in modo monco, difettivo, gli estremi della situazione posta sotto la lente della qualificazione giuridica. Senonché una erronea qualificazione del fatto si tramuterebbe in una qualificazione giuridica non corrispondente alla reale situazione da disciplinare, la stessa che funge da mezzo per la realizzazione dei fini incorporati nelle norme selezionate per l’applicazione. In altre parole, un *deficit* nella configurazione interculturale della c.d. fattispecie concreta darebbe luogo a una sorta di eterogenesi dei fini nell’attuazione delle normative statali. Non riuscire a rintracciare la corologia soggiacente al vissuto delle persone di volta in volta attratte nel circuito di applicazione delle singole norme si risolverebbe insomma in una falsa rappresentazione del fatto, quindi in un radicale eccesso di potere da parte degli operatori del diritto e delle istituzioni [...]» (Ricca 2014, 77-78).





ordinamenti e compararle; lo sguardo dovrebbe farsi ancora più attento alle contaminazioni culturali e istituzionali, per tentare di costruire un linguaggio giuridico che aspiri a essere universale, dopo aver individuato principi generali condivisi e presenti nelle varie esperienze costituzionali concrete.

Questo approccio, definibile come «costituzionalismo meticcio» (Bonfiglio 2016), dovrebbe essere decisivo nell'aiutare il dialogo tra culture diverse, proprio perché è frutto di una circolazione e di una contaminazione di modelli e di istituti, così come sono stati messi in opera dalle varie comunità nazionali. L'ultimo dettaglio è importante: i principi elaborati dal costituzionalismo meticcio non sono teorici, ma sono frutto dell'osservazione concreta dei problemi e delle relazioni tra soggetti che sorgono nei diversi contesti; se in un primo tempo le relazioni facilmente hanno la forma dello scontro, il contatto può essere l'occasione per una maggiore conoscenza, possibile premessa di un adattamento delle posizioni iniziali. Proprio in un contesto simile si può iniziare a parlare di un'evoluzione della forma di stato democratico-liberale in «Stato multiculturale», caratterizzata da un notevole pluralismo di formazioni sociali (e di fonti dell'ordinamento) e, soprattutto, dal reciproco riconoscimento delle alterità culturali corroborato dal dialogo costruttivo tra individui e comunità (Amirante 2014, 28 e 135).

In un'ottica simile si può considerare la figura del giudice "antropologo" rilevata e auspicata da Ruggiu (2012) nell'ambito dei conflitti a carattere multiculturale. Essere chiamati a giudicare – soprattutto in vicende delicate di natura penale – e trovarsi di fronte un caso in cui ci si rende conto che la cultura potrebbe aver giocato un ruolo decisivo nella determinazione dei fatti, dovrebbe portare quasi inevitabilmente ad approfondire la conoscenza di quel contesto culturale, per valutare in modo corretto i comportamenti al centro della causa. Questo in vari casi è già avvenuto: è lecito sperare che la



prassi si diffonda ulteriormente, magari attraverso l'impiego di strumenti (più o meno formalizzati) che, a monte, quasi obblighino il giudice a tener conto della connotazione culturale delle condotte relative a un caso e, in seguito, lo guidino nell'approfondimento antropologico, ovviamente lasciando in primo piano le valutazioni di natura giuridica<sup>32</sup> e senza che chi è chiamato a giudicare si senta in "dovere" di accettare una certa pratica, dopo averne riscontrato l'effettivo fondamento culturale<sup>33</sup>.

E se tutto ciò spaventa, se parlare di una via "meticciasca" che consenta di inquadrare i conflitti multiculturali e lo stesso il binomio conflittuale sicurezza-libertà su cui si è incentrato questo lavoro sembra azzardato, fuori dalla nostra portata, è bene ricordare che a essere "meticciasca" è tutta la nostra storia di italiani (invasione dopo invasione), com'è "meticciasca", per chi si ritiene credente, la storia del cristianesimo (la religione più praticata e influente in Italia), a partire dalla sua figura centrale, l'uomo chiamato Gesù<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> In questo senso, è da guardare con interesse la proposta di Ruggiu (2012, 285 ss.) di un *test* culturale, articolato in dodici domande, attraverso le quali cercare di riconoscere sul piano oggettivo l'esistenza di una pratica culturalmente rilevante (nella prospettiva della persona che la attua), per valutare in seguito prima il livello di aderenza del soggetto al modello di pratica culturale considerato, poi la sostenibilità della pratica stessa in una chiave relazionale (ossia all'interno della società "ospitante").

<sup>33</sup> Quel giudice è di certo *laico*: nella cornice di una società pluralista, egli «arbitra [...] i conflitti ideologici, religiosi e più largamente culturali tra i gruppi che vivono sotto la sua sovranità, ma non per questo rinuncia a valutazioni di pregevolezza o di indesiderabilità delle loro manifestazioni esteriori» (Prisco 2009, 144).

<sup>34</sup> Nessuno probabilmente è in grado di trasmettere l'importanza di questa consapevolezza quanto Erri De Luca. Mi affido dunque alle sue parole contenute nel libro *Le sante dello scandalo* (2011, Firenze: Giuntina), che commentano la presenza, all'interno della genealogia di Gesù riportata all'inizio del Vangelo di Matteo (1, 1-17), di «cinque nomi di donne, piantati dentro una discendenza maschile»: «Nel più prezioso ceppo familiare



Saggi

Se noi “meticci” lo siamo per natura, di certo non si nasce “pronti a essere meticci”. Anche questo, come quasi ogni altra cosa, si deve imparare. A rigore non esistono autodidatti: non si può imparare da soli ciò che, per natura, nasce dall’incontro, dallo scontro, dal confronto. Almeno l’impulso è sempre a più voci (magari non proprio intonate); lo sviluppo, fatto di letture, visioni, osservazioni e incontri, può proseguire in autonomia. Lo sforzo e la fatica sono minori – o, da un altro punto di vista, si possono avere risultati più consistenti – se si ha la fortuna di iniziare presto questo cammino di apprendimento e di farlo durare il più possibile (ovviamente avendo al proprio fianco vari “compagni di viaggio”). Naturalmente, se «per ogni cosa c’è il suo momento, il suo tempo per ogni faccenda sotto il cielo» (Qoelet, 3, 1), bambini e bambine possono iniziare da qualcosa di semplice, scritto apposta per loro<sup>35</sup>: se dalle prime letture, riusciranno a capire che non si de-

ebraico, quello del messia, sono inserite e sottolineate delle donne straniere. Appartengono a popoli presenti nella terra promessa prima della conquista e mai estirpati. Non è sgombera e vergine la terra promessa. Non è un’isola deserta, non è il mondo vuoto dopo il diluvio. Al contrario brulica di popoli e di idoli. Proprio in mezzo a loro irrompe la divinità che si dichiara unica. [...] Ecco che nella preziosa discendenza del messia sono innestate donne e grembi di popoli diversi. Con le loro trasfusioni di sangue misto, la storia ebraica allontana da sé lo scettro e lo spettro della purezza di sangue, del *pedigree*. Pure il messia è meticcio. È una lezione grandiosa, poco risaputa e poco ripetuta».

<sup>35</sup> Si consenta di prendere spunto da due autori che più di altri si son fatti carico di trasmettere la visione pedagogica di una diversità che si percepisce *ictu oculi*, ma si erode a mano a mano che si va oltre ciò che appare (che sia la nazionalità, il colore della pelle, il culto religioso o altro) e si scava nell’intimo delle singole persone, dei loro sentimenti.

Tra i capisaldi della letteratura per bambini (destinata innanzitutto, *ça va sans dire*, agli adulti che dovrebbero capire quelle storie, prima di leggerle) si può scegliere una delle *Favole al telefono* (1962, Torino: Einaudi) di Gianni Rodari: *Uno e sette* narra di «un bambino che era sette bambini», diversi per nomi, famiglie, lingue e carnagioni, ma era-



ve aver paura dell'altro (a partire dal compagno di scuola di origine straniera), solo perché ai loro occhi appare sconosciuto o, comunque, "diverso", avranno iniziato il cammino col piede giusto e verrà loro naturale continuarlo. Magari col nostro aiuto.

no «lo stesso bambino che aveva otto anni, sapeva già leggere e scrivere e andava in bicicletta senza appoggiare le mani sul manubrio»; quei bimbi, una volta cresciuti, «non potranno più farsi la guerra, perché tutti e sette sono un solo uomo». All'inizio il bambino pensa «Una persona non può stare in sette posti», ma a fine lettura subentra la consapevolezza che le persone sono diverse, ma la natura è la medesima: combattere altri esseri umani equivale a combattere se stessi (e a distruggersi); allontanare qualcuno per le differenze percepite significa perdere una parte di sé, destinarsi all'incompletezza.

Se per qualcuno è troppo "basso" leggere un classico della letteratura per l'infanzia, risulta forse più stimolante la lezione di Umberto Eco, semiologo, filosofo e romanziere, ma autore anche di racconti per bambini e ragazzi, trasformati in veicolo d'impegno e valori socialmente rilevanti. Uno di questi è *I tre cosmonauti* (1966, Milano: Bompiani), storia di tre astronauti – un americano, un russo e un cinese, che non si amavano tra loro perché, parlando lingue e cantando musiche differenti, «non si capivano e si credevano diversi» – partiti coi loro razzi verso Marte e arrivati insieme in un «paesaggio meraviglioso e inquietante». Accorgendosi di aver invocato contemporaneamente la madre, pur se in lingue diverse, si avvicinano e imparano a conoscersi. L'arrivo di un marziano, orribile a vedersi, li fa coalizzare («Di fronte a quel mostro le piccole differenze scomparivano. Che importava se parlavano un linguaggio diverso?») per distruggerlo, ma l'improvvisa comparsa di un uccellino marziano, spaventato e tremante, fa commuovere sia i tre cosmonauti sia il marziano: «non basta che due creature siano diverse perché debbano essere nemiche», finiscono per pensare i terrestri, ipotizzando col marziano che sarebbe bello fondare «una grande repubblica spaziale in cui tutti andassero d'amore e d'accordo». Utopia, certo, ma prima di arrivare allo spazio, basterebbe iniziare dalla Terra, magari da una sua piccola parte per poi allargarsi...



## Bibliografia

Abbondante, F. (2015), *Multiculturalismo e dimensione di genere: una difficile convivenza tra differenza e uguaglianza*, in F. Abbondante, S. Prisco (cur.), *Diritto e pluralismo culturale. I mille volti della convivenza*, Napoli: Editoriale scientifica, pp. 4-44.

Amirante, D. (2014), *Lo Stato multiculturale. Contributo alla teoria dello Stato dalla prospettiva dell'Unione indiana*, Bologna: Bononia University Press.

Azzariti, G. (2010), *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari: Laterza.

Bartoli, C. (2012), *Razzisti per legge. L'Italia che discrimina*, Roma-Bari: Laterza.

Bassetti, G. (2012), *Interculturalità, libertà religiosa, abbigliamento. La questione del burqa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 25.

Battistelli, F. (2016), *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Roma: Donzelli.

Battistelli, F., F. Farruggia, M.G. Galantino, G. Ricotta (2016), *Affrontarsi o confrontarsi? Il "rischio" immigrati sulla stampa italiana e nella periferia di Tor Sapienza a Roma*, in *Sicurezza e Scienze sociali*, 4 (1), pp. 86-112.

Bellavista, M. (2013), *Libertà versus sicurezza?*, in S. Benvenuti, P. Di Fonzo, N. Gallo, T.F. Giupponi (cur.), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*, Milano: FrancoAngeli, pp. 15-27.

Bonfiglio, S. (2015 a), *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 3 (sez. Concetto e funzione dei partiti politici), pp. 16-35.



Saggi

Bonfiglio, S. (2015 b), *Sicurezza, immigrazione e cittadinanza inclusiva*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 5 (4).

Bonfiglio, S. (2016), *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino: Giappichelli.

Borrello, M. (2015), *Rappresentazioni della sicurezza, tra immunizzazione e discriminazione*, in C. Blengino (cur.), *Stranieri e sicurezza. Riflessioni sul volto oscuro dello stato di diritto*, Napoli: Editoriale scientifica, pp. 27-51.

Bova, C. (2013), *Dall'ordine pubblico alla sicurezza urbana*, in A. Torre (cur.), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 625-647.

Budelli, S. (2012), *Immigrazione: salute, sicurezza, sussidiarietà*, Torino: Giappichelli.

Buratti, A. (2003), *La condotta antidemocratica dei partiti politici come "illecito costituzionale"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, pp. 875 ss.

Buscema, L. (2017), *Lo stato di emergenza e la (irrinunciabile) saldezza dei valori di libertà di un ordinamento democratico*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 7 (1).

Campanini, M. (2008), *Ideologia e politica nell'Islam*, Bologna: il Mulino.

Campanini, M. (2015), *Islam e politica*, 3° ed., Bologna: il Mulino.

Campanini, M. (cur.) (2017), *Storia del pensiero politico islamico. Dal profeta Muhammad ai giorni nostri*, Firenze: Le Monnier Università.

Cavalletti, A. (2005), *La città biopolitica. Mitologia della sicurezza*, Milano: Bruno Mondadori.

Ceccorulli, M. (2014), *Migrazioni e rifugiati*, in P. Foradori, G. Giacomello (cur.), *Sicurezza globale. Le nuove minacce*, Bologna: il Mulino, pp. 155-159.



Saggi

Cerrina Feroni, G. (2015), *Ragionando di strategie di integrazione multi-culturale per l'Italia... senza retorica*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 5 (4).

Cherchi, M. (2003), *La nuova legge spagnola sui partiti politici: strumento di democrazia o atto incostituzionale?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, pp. 865-874.

De Minico, G. (2016), *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli: Jovene.

De Vergottini, G. (2004), *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 37 (111), pp. 1185-1211.

Falasca, S. (2016), *Bauman: «Parliamoci. È vera rivoluzione culturale»*, in *Avvenire*, 20 settembre, p. 6.

Filoni, M. (2014), *Lo spazio inquieto. La città e la paura*, Palermo: edizioni di passaggio.

Gemma, G. (1997), *Costituzionalismo, Costituzione e criminalità organizzata*, in *Archivio di diritto costituzionale*, 4, Torino: Giappichelli, pp. 109-180.

Giupponi, T.E. (2013), *La sicurezza urbana tra legislatore e Corte costituzionale*, in S. Benvenuti, P. Di Fonzo, N. Gallo, T.F. Giupponi (cur.), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*, Milano: FrancoAngeli, pp. 77-107.

Hobbes, T. (1989), *Leviatano* (ed. orig. *Leviathan, or the Matter. Form and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil*, 1651), cur. A. Pacchi, Roma-Bari: Laterza.

Iacovone, G. (2012), *I poteri dei sindaci in materia di sicurezza urbana ed il nuovo orientamento della Corte costituzionale sul principio di legalità: punto di*



arrivo o punto di partenza?, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 2 (1).

Lo Monte, E. (2013), *Il fenomeno dell'immigrazione clandestina: diritti, sicurezza e criminalità*, in A. Di Stasi, L. Kalb (cur.), *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea*, Napoli: Editoriale scientifica.

Lo Presti, I.M. (2017), *L'esperienza spagnola: dal terrorismo interno alla minaccia globale. strumenti di difesa di una democrazia "banco di prova"*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 7 (1).

Locke, J. (1960), *Due trattati sul governo e altri scritti politici* (ed. orig. *Two Treatises of Government*, 1690), cur. L. Pareyson, Torino: Utet.

Lorenzetti, A. (2010), *Il divieto di indossare «burqa» e «burqini». Che «genere» di ordinanze?*, in *Le Regioni*, 1-2, pp. 349-366.

Maestri, G. (2014 a), *La delega al Governo in tema di "depenalizzazione" dell'immigrazione clandestina: riflessioni sulla sicurezza*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 4 (2).

Maestri, G. (2014 b), *Dopo l'inferno di Parigi: qualche riflessione su sicurezza, paura, diritti e immigrazione*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 4 (4) (articolo pubblicato il 29 gennaio 2015).

Mancini, S. (2016), *Gender and Religious Symbols in the European Public Sphere: Unveiling the Paradoxes of Italian Toleration*, in E. Olivito (ed.), *Gender and Migration in Italy. A Multilayered Perspective*, Farnham-Burlington: Ashgate, pp. 177-192.

Manfredi, G. (2013), *Principio di legalità e poteri di ordinanza nella sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2011*, in S. Benvenuti, P. Di Fonzo, N. Gallo, T.F. Giupponi (cur.), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limi-*





*te del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale, Milano: FrancoAngeli, pp. 28-36.*

Maniscalco, M.L. (2011), *Islam europeo. Sociologia di un incontro*, Milano: FrancoAngeli.

Maniscalco, M.L. (2016), *Living together. Considerazioni oltre la querelle del burkini*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 6 (3), pp. 3-15.

Masarone, V. (2015), *L'incidenza del fattore culturale sul sistema penale tra scelte politico-criminali ed implicazioni dommatiche*, in F. Abbondante, S. Prisco (cur.), *Diritto e pluralismo culturale. I mille volti della convivenza*, Napoli: Editoriale scientifica, pp. 89-122.

Mauro, E. (2016), *Immigrazione, quale solidarietà*, in *la Repubblica*, 20 settembre, pp. 1 e 45.

McGoldrick, D. (2006), *Human Rights and Religion: The Islamic Headscarf Debate in Europe*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.

Mondino, S. (2015), *Lo straniero come destinatario delle ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana?*, in C. Blengino (cur.), *Stranieri e sicurezza. Riflessioni sul volto oscuro dello stato di diritto*, Napoli: Editoriale scientifica, pp. 81-110.

Occhiocupo, N. (1995), *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano: Giuffrè.

Palombella, G. (1996), *Filosofia del diritto*, Padova: Cedam.

Pepicelli, R. (2012), *Il velo nell'Islam. Storia, politica, estetica*, Roma: Carocci.

Pirozzoli, A. (2011), *Il potere di ordinanza del sindaco*, in *Rivista AIC*, 1.



Saggi

Pozzolo, S. (2015), *(Una) Teoria femminista del diritto. Genere e discorso giuridico*, in Th. Casadei (cur.), *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giu-sfemminismo*, Torino: Giappichelli.

Prisco, S. (2009), *Laicità e convivenza: un ponte per l'incontro*, in Id., *Lai-cità. Un percorso di riflessione*, Torino: Giappichelli, pp. 139-148.

Ricca, M. (2011), *Polifemo. La cecità dello straniero*, Palermo: Torri del Vento.

Ricca, M. (2012), *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Palermo: Torri del Vento.

Ricca, M. (2013), *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto inter-culturale*, Torino: Bollati Boringhieri.

Ricca, M. (2014), *Diritto errante. Spazi e soggetti*, in *Democrazia e sicurez-za – Democracy and Security Review*, 4 (4).

Ricca, M. (2015), *Europa Unita e pluralismo euclideo. Il paradosso antropo-logico dell'attuale esperienza giuridica europea*, in *Calumet*, 1 (1), leggibile su <http://www.calumet-review.it/>.

Ruggiero, C. (2017), *La depenalizzazione del reato di "immigrazione clan-destina": un'occasione mancata per il sistema penale italiano*, in *Diritto penale contemporaneo*, 22 febbraio.

Ruggiu, I. (2012), *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di compo-sizione dei conflitti multiculturali*, Milano: FrancoAngeli.

Ruggiu, I. (2014), *S.A.S vs France. Strasburgo conferma il divieto francese al burqa con l'argomento del "vivere insieme"*, in *Forum di Quaderni costitu-zionali*, 12 settembre.

Ruggiu, I. (2015), *Questioni aperte del multiculturalismo*, in F. Abbon-dante, S. Prisco (cur.), *Diritto e pluralismo culturale. I mille volti della convi-venza*, Napoli: Editoriale scientifica, pp. 175-203.



Salerno, M.E. (2017), *In the Fight Against Terrorism, Does Article 15 of the ECHR Constitute an Effective Limitation to States' Power to Derogate from Their Human Rights Obligations?*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 7 (1).

Salih, R. (2008), *Musulmane rivelate. Donne, islam, modernità*, Roma: Carocci.

Salvarani, B. (2011), *Il dialogo è finito?*, Bologna: Edizioni Dehoniane.

Salvarani, B. (cur.) (2016), *Papa Francesco. Il dialogo come stile*, Bologna: Edizioni Dehoniane.

Sellier, C. (2016), *Arrêté anti-burkini : « Ce jugement menace la liberté de tous »*, in *Le Monde*, 24 août.

Selmini, R. (2013), *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, in S. Benvenuti, P. Di Fonzo, N. Gallo, T.F. Giupponi (cur.), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*, Milano: FrancoAngeli, pp. 152-165.

Stradella, E. (2008), *La libertà di espressione politico-simbolica e i suoi limiti: tra teorie e "prassi"*, Torino: Giappichelli.

Trogu, M. (2017), *La costituzionalizzazione dell'emergenza in Italia*, in *Democrazia e sicurezza – Democracy and Security Review*, 7 (1).

Vaccari, A. (2015), *La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e il diritto di "vivre ensemble"*, in *Rivista AIC – Osservatorio costituzionale*, Aprile.

Vercellin, G. (2000), *Tra veli e turbanti. Rituali sociali e vita privata nei mondi dell'Islam*, Venezia: Marsilio.

Zagrebelsky, G. (1992), *Il diritto mite*, Torino: Einaudi.



## Abstract

### *Security and Freedom: Margins and Horizons of (Common) Sense*

Security and freedom are often in conflict (this can be observed also comparing the first contractual theories of natural law, proposed by Hobbes and Locke): this happens more frequently in a multicultural society. This paper focuses on some aspects related to this conflict. First of all, positive and negative consequences of establishing or not establishing (written) rules about declaring states of emergency are analyzed. Then the role of the concepts of “margin” (as a border or as a margin of appreciation) and “common sense” is investigated, taking into consideration some different national experiences (state of emergency not provided by Italian Constitution, rules about declaring states of emergency and banning political parties associated with terrorism in Spain). Particular attention is paid to conflicts between security and freedom about the use of cultural and religious symbols, like Muslim veils and the burqini, the swimming costume worn by some Muslim women and substantially banned (July-August 2016) by some French mayors, but then the *Conseil d’Etat* suspended the ban. The last part of the paper tries to suggest a way to overcome fear of foreigners – even in these bloody periods because of many terrorist attacks – through a correct intercultural and dialogic approach, in order to avoid serious misunderstandings.

*Keywords:* Burqini, cross-cultural constitutionalism, freedom, security, veil.