



Anno VII, n. 2, 2017

Data di pubblicazione: 15 settembre 2017





Democrazia e Sicurezza - Democracy & Security Review

Direzione e redazione: c/o Laboratorio
Multimediale e di Comparazione Giuridica
Università degli Studi "Roma Tre"
via G. Chiabrera, 199 - 00145 Roma



www.democraziaesicurezza.it - <http://ojs.romatrepress.uniroma3.it/index.php/DemSic>
redazione@democraziaesicurezza.it

Direttore responsabile: Salvatore Bonfiglio

Iscrizione presso il Tribunale di Roma, n. 373/2011 del 5 dicembre 2011. ISSN 2239-804X.

Rivista scientifica (ANVUR) per l'Area 12 - Scienze giuridiche ai fini dell'ASN.

Salvo diversamente indicato, gli articoli sono sottoposti a procedura di revisione anonima (*double blind peer review*).

Comitato direttivo

Salvatore Bonfiglio (Università degli Studi "Roma Tre" - Direttore scientifico)

Artemi Rallo Lombarte (Universitat Jaume I – Castellón - Condirettore)

Consiglio scientifico

Domenico Amirante, Francesco Antonelli, Fabrizio Battistelli, Paolo Benvenuti, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Francesco Clementi, Mario De Caro, Jean-Philippe Derosier, Rosario Garcia Mahamut, Hermann Groß, Andrew Hoskins, Martin Innes, Luis Jimena Quesada, Luis Maria Lopez Guerra, Stelio Mangiameli, Maria Luisa Maniscalco, Kostas Mavrias, David Mongoin, Lina Panella, Otto Pfersmann, Artemi Rallo Lombarte, Angelo Rinella, Marco Ruotolo, Cheryl Saunders, Giovanna Spagnuolo, Alessandro Torre, Matthew C. Waxman.

Redazione

Coordinamento: Gabriele Maestri (collaborazione di Enrico Strina).

Osservatorio sulla normativa: Massimo Rubechi (coordinatore), Valentina Fiorillo.

Osservatorio sulla giurisprudenza: Pamela Martino (coordinatrice), Giulia Aravantinou Leonidi, Caterina Bova.

Osservatorio europeo e internazionale: Mario Carta (coordinatore), Cristina Pauner Chulvi, Cristina Gazzetta, Tommaso Amico di Meane.

Osservatorio sociale: Francesco Antonelli, Pina Sodano, Valeria Rosato.

Recensioni: Beatrice Catallo.



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno VII, n.2, 2017
data di pubblicazione: 15 settembre 2017

Indice

Editoriale

Barcelona

di Artemi Rallo Lombarte 3

Prospettive

*«Valori occidentali» e principi costituzionali. Il tema identitario
nella giurisprudenza in materia di simboli religiosi*

di Alessandro Morelli 15

Saggi

*Let's Go for New or Emerging Security Technologies! ...
What About Their Impact on Individuals and the Society?*

di Matteo E. Bonfanti 37

Osservatori

*Diritto alla riservatezza e sicurezza nella giurisprudenza delle Corti
costituzionali e sovrastatali europee. Il caso della Data Retention Directive*

di Luca Curricciati 89

*L'Accordo tra Santa Sede e Israele del 30 dicembre 1993 quale chiave
di lettura dell'evoluzione della politica medio-orientale della Santa Sede*

di Cristina Gazzetta 125

Scuola e Islam: l'Islam a scuola

di Emanuele Rossi 169





Barcelona

di Artemi Rallo Lombarte *

El terrorismo yihadista ha vuelto a golpear a España. El pasado 17 de agosto la céntrica avenida de Las Ramblas en Barcelona y la localidad costero-turística de Cambrils fueron objeto de sendos atentados terroristas que acumularon quince muertos y más de un centenar de heridos. La técnica asesina resultó muy similar a la utilizada en otras ciudades europeas durante los últimos tiempos por otras células del terrorismo yihadista: frustrado el intento inicial de explosionar una ingente cantidad de explosivos que hubieran causado una matanza de dimensiones inimaginables, los terroristas recurrieron al más rudimentario, pero lamentablemente efectivo, atropellamiento masivo de peatones en las vías públicas más concurridas.

No es la primera vez que el terrorismo yihadista produce estragos en la sociedad española. El 11 de marzo de 2004, Madrid conoció el atentado terrorista más grave de nuestra historia, sin parangón, hasta la fecha, en Europa. Tampoco la técnica asesina resultó en aquella ocasión especialmente sofisticada. Un grupo de criminales, con mochilas al hombro llenas de rudimentarios explosivos, las hicieron estallar en los repletos

* Catedrático Derecho Constitucional. Universidad Jaume I de Castellón.



trenes de cercanías que se aproximaban a la capital a primeras horas de la mañana. Casi dos centenares de muertos y muchos más heridos fueron el trágico saldo de aquel brutal episodio perpetrado por la internacional del crimen auspiciada bajo la égida yihadista.

El terrorismo no es ajeno a la sociedad española contemporánea. El primer episodio del terrorismo yihadista se solapó con los últimos estertores de la brutal amenaza terrorista que ETA supuso durante medio siglo, hasta 2011, provocando un devastador balance de casi mil muertos y destrozando, en gran medida, la convivencia en el seno de la sociedad vasca. Desgraciadamente, los españoles tuvieron que resignarse a convivir durante décadas con el terror y la muerte y, aunque en ocasiones pudiera parecer lo contrario, siempre tuvieron la convicción de que el terrorismo de ETA tenía fecha de caducidad. Tarde o temprano, la sinrazón del asesinato, la extorsión y la amenaza daría paso a la paz y al impero, en exclusiva, de la lógica del Derecho y de los derechos. Aunque la tentación fuera grande en muchas ocasiones, la sociedad española no sucumbió a la desesperanza y, no sin esfuerzo y grandeza de miras, mantuvo, con entereza, su confianza en el triunfo del Estado de Derecho frente al terror habida cuenta de la preeminencia ética y moral de la lógica democrática frente a cualquier otra estrategia de imposición de idearios sectarios.

Desgraciadamente, España ha tenido que sufrir las dos oleadas conocidas hasta la fecha del terrorismo yihadista.

Los atentados de Madrid de 2004 se ubicaron en la estremecedora lógica de asesinatos masivos inaugurada en Nueva York el 11-S de 2001 y seguida por Londres en 2005. La sociedad del momento presenció conmocionada cómo los conflictos geopolíticos acumulados durante dé-



cadadas en latitudes lejanas producían estremecedoras y cruentas consecuencias en las fronteras interiores de una sociedad occidental convencida de su inquebrantable seguridad. El horror que acompañaba la magnitud de unos atentados con efectos inimaginables hasta la fecha fue acompañado de una respuesta de limitado alcance. Nada cambió en las estrategias políticas globales sobre la presencia occidental en zonas de singular sensibilidad geopolítica. La sociedad europea y norteamericana se rearmó interiormente mediante el fortalecimiento de estrategias de seguridad –fundamentalmente, control de la información – que afectaron al ejercicio de derechos fundamentales (Patriot Act, PNR, etc.) pero que no afectaron sustancialmente al *way of life* occidental. El peligro del terrorismo yihadista era visto, aun, como un riesgo externo que podía neutralizarse con quirúrgicas intervenciones singularmente centradas en el control de fronteras e intercambio de información personal sensible.

Una década después, Europa conoce de nuevo el *terror* pero, a pesar de la apariencia de continuidad que le otorga el revestimiento religioso y el contexto bélico presente en numerosos países del Oriente próximo, con singulares elementos diferenciadores. La actividad terrorista ya no es importada desde agentes extranjeros si no que tiene su origen y gestión en el interior de las fronteras y es protagonizada por sujetos que, en términos generales, son ciudadanos homologables a los que únicamente cabe atribuir una neta nota definitoria: sus vínculos personales, en buena medida lejanos o remotos, con sociedades de predominio musulmán.

El reciente ejemplo de Barcelona resulta ilustrativo: contra lo muchas veces preconizado – y, sin duda, cierto en otros contextos europeos –, los terroristas yihadistas – extremadamente jóvenes y exentos de experiencias vitales o madurez social suficiente – mostraban una altísimo grado



de integración educativa, laboral y social y disfrutaban de unas condiciones económicas perfectamente similares a las de cualquier otro ciudadano español. Tercera generación de emigrantes plenamente integrada en una comunidad rural en la que, a diferencia de las grandes urbes, los procesos de asimilación e integración resultan intensos y efectivos. Los únicos elementos que a todas luces conectan este episodio terrorista con el yihadismo de los últimos tiempos en Europa radican en el vínculo familiar con un país de tradición musulmana (Marruecos) y en la conexión religiosa visibilizada a través de las enseñanzas y adoctrinamiento de un imán radical.

Los países europeos han recibido durante las últimas décadas a millones de personas que tienen su origen en países de tradición musulmana: no sólo procedentes del norte de África u Oriente próximo sino, también, de numerosos países asiáticos. La intensificación de los flujos migratorios o de refugiados durante los últimos años puede servir de excusa a algunos para poner cara a los potenciales amenazas. Pero este macabro ejercicio resulta estéril porque esta línea discursiva está abocada al fracaso ante la imposibilidad manifiesta de responder al desafío del terrorismo yihadista mediante estrategias segregacionista fundadas en la religión o el origen familiar. Amén de los múltiples reproches que pudiera merecer esta actitud – por contraria a los valores y al modelo de convivencia de nuestras sociedades –, lo cierto es que lo que resulta más efectivo oponerle es su inutilidad: son millones los ciudadanos europeos cuyo origen familiar lejano se ubica en países musulmanes y que se hallan perfectamente integrados social y culturalmente en la sociedad europea y en sus valores nucleares. Sin embargo, ello no impide que de



su seno surjan yihadistas dispuestos a inmolarsse al grito de «Alá es grande».

¿Es la religión la espoleta que activa a aparentes ciudadanos sustancialmente integrados en la cultura occidental y los convierte en yihadistas suicidas dispuestos a inmolarsse por sus creencias? Aparentemente sí.

Durante las dos últimas décadas se han venido dando explicaciones a dicho comportamiento que resultaban acumulativas de una serie de factores de naturaleza diversa. En primer lugar, la intervención de las potencias occidentales (especialmente, de los USA) en nuerosos países musulmanes es vista como una actitud imperialista expoliadora de recursos propios y en conflicto con su tradición religiosa. El largo e irresuelto conflicto palestino-israelí sigue siendo una herida abierta que simboliza la humillación de toda una zona geográfica tradicionalmente sometida a los caprichos estratégicos – y, singularmente, económicos- del colonialismo.

En segundo lugar, el conflicto entre civilizaciones o religiones tiene episodios permanentes y constates que desdibujan cualquier intento de aproximación o concertación. Curiosa o paradójicamente, los países en que mejor han convivido y se han conciliado los valores comunes y propios de ambas civilizaciones son aquéllos en los que los régimenes políticos más se han alejado de las tradiciones democráticas propias de las sociedades occidentales.

En tercer lugar, el subdesarrollo económico de muchos de estos páses y la inemitable migración hacia las ampulosas sociedades europeas y norteamericanas son vistos como consecuencias de una estrategia deli-



berada de éstas de expolio y menosprecio hacia las potenciales socio-económicas de los países musulmanes.

En cuarto lugar, el resultado de los procesos migratorios de las últimas décadas habría generado una suerte de guetos interiores especialmente en los suburbios de las grandes urbes europeas en los que miles y miles de jóvenes sin futuro ni esperanzas serían fácilmente captados para la estrategia de orgullo y venganza que protagonizaría el ISIS.

La religión es, seguramente, un mero instrumento para dotar de sentido táctico a un fin más alto: cuestionar hasta la ruptura las conflictivas relaciones históricas de Oriente y Occidente sustentadas sobre la dominación social, económica y militar y sobre una supuesta preeminencia de valores occidentales en la que las creencias musulmanas resultarían sojuzgadas.

La respuesta de las sociedades occidentales ante el terrorismo yihadista no es ni será fácil. No cabe esperar que las decisiones geopolíticas necesarias en los países fallidos y en conflicto, de adoptarse, produzcan resultados efectivos si no a largo plazo difuminando el *leit motiv* que inspira y alienta la causa yihadista.

En el seno de las sociedades occidentales –particularmente, la europea – existe un reto mayúsculo que no obtendrá respuesta satisfactoria únicamente mediante actuaciones políticas y judiciales. El reto para la seguridad que plantea el terrorismo yihadista no se abordará positivamente con meras actuaciones en seguridad. El contexto en el que emerge esta modalidad de terrorismo hace real el aformismo “la seguridad absoluta no existe”.

El desdibujamiento del perfil de los potenciales terroristas hace prácticamente imposible impedir la totalidad de este riesgo por grande que sea el esfuerzo policial en el intercambio de información necesaria –a



todas, las escalas: local, regional, estatal e internacional -. Hay que reconocer, además, que las respuestas policiales imaginadas hace ya algún tiempo para prevenir este riesgo parecen abocadas al fracaso o a un muy limitado alcance. El cierre de las fronteras y la contención de emigrantes – amén de violentar los compromisos internacionales y la garantía de los derechos fundamentales- constituye un vano e inútil esfuerzo ante la inmensa potencia que acompaña a millones de personas que huyen de los conflictos, de la guerra y de la miseria buscando la paz, la riqueza y la seguridad de las sociedades occidentales.

Cerrar fronteras imaginando que el riesgo procede del exterior desconoce la realidad que evidencia que numerosas células terroristas, con conexiones internacionales más o menos intensas, surgen en el seno de nuestras sociedades sin que resulte fácilmente imaginable, predecible o evitable dicho riesgo. Intercambiar datos personales de quienes acceden a nuestras fronteras por tierra, mar o aire parece, por lo tanto, carecer de un largo recorrido. Se trata de respuestas imaginadas o puestas en práctica ante la primera oleada de atentados terroristas yihadistas pero que difícilmente resultan totalmente eficaces para la realidad presente.

Intensificar el esfuerzo de integración de las sucesivas generaciones de la población originaria de países musulmanes en los valores y la realidad socio-económica de la sociedad europea es una estrategia que, lejos de abandonarse, debe incrementarse. Pero no resultará suficiente. Es evidente, por lo demás, que la religión juega un papel significativo para impulsar este fenómeno en su fase final. La denominada *radicalización* de quienes originalmente comparten pautas de convivencia occidentales pero acaban protagonizando un vertiginoso proceso que les lleva, incluso, al martirio/suicidio por motivación religiosa merece un análisis pro-



fundo sobre sus causas e instrumentaciones. El disfrute de la plena libertad religiosa en la sociedad europea no debe resultar incompatible con procesos de supervisión que impida actuaciones de liderazgo (imanes) que inequívocamente ejerzan el proselitismo de la actividad terrorista.

La respuesta europea frente al terrorismo yihadista, como no podría ser de otra forma, tiene que venir presidida por la razón e inspirada por los valores ilustrados que han presidido su existencia durante los dos últimos siglos. La irracionalidad, el desequilibrio o la desmesura únicamente acrecentarían las causas del problema que se quiere resolver. La inteligencia y el respeto constituyen referencias permanentes para solventar riesgos que precisamente están emponzoñados de radicalidad, intolerancia y desprecio. Solo desde un barbarismo intelectual cercano al que protagonizan los asesinos puede imaginarse que la mejor respuesta es “untar con sangre de cerdo las balas con las que se les dispare”.

La sociedad española y, sin duda, la europea quedó inmunizada frente a la intolerancia y el racismo por la barbarie intolerante y racista que recorrió europea muchas décadas atrás y que nos opuso con la peor expresión que ha conocido el ser humano a lo largo de su historia. A pesar de episodios puntuales y marginales, la intolerancia racial o religiosa no tiene cabida en una sociedad que ha forjado su esencia en la progresiva sedimentación de valores entre los que la democracia, la dignidad humana y el respeto a los derechos humanos constituyen referencia axial.

La naturaleza indeterminada e indiscriminada del terrorismo yihadista no logrará instalar el sentimiento de terror en la vida cotidiana de los europeos. El carácter difuso –aunque real- de esta amenaza terrorista hace prácticamente imposible que, superado el impacto de cada atentado, los ciudadanos perciban dicho riesgo en su vida real. Pero existe un



pelibro que no resulta tan desdeñable: la extensión del sentimiento de odio.

El odio está, sin duda, en el origen de la votivación del acto terrorista. Y el odio puede acabar extendiéndose en la sociedad que se ve amenazada en su seguridad. Odio que, simplistamente, puede fácilmente relacionarse con las creencias religiosas que motivan los actos terroristas. Es difícil exigir a una sociedad que sufre los desgarros del terrorismo la templanza necesaria para predicar una escrupulosa tolerancia o comprensión hacia quienes comparten la religión de los terroristas. Pero sí que resulta un imperativo moral minimizar el impacto de estos bajos instintos y preservar un standard de tolerancia que proteja a la sociedad en su conjunto del peligro que pretende causársele: emponzoñarla con el virus del odio. Puede parecer que estamos lejos de este estadio pero todo esfuerzo por impedir su extensión será el mejor antídoto para impedir la consolidación y mayor extensión del terrorismo yihadista – al menos, en la forma en que hoy lo conocemos.





«Valori occidentali» e principi costituzionali. Il tema identitario nella giurisprudenza in materia di simboli religiosi

di Alessandro Morelli *

1. «Valori occidentali» e linguaggio simbolico

In una sentenza di qualche mese fa la Corte di Cassazione, nell'affermare il principio secondo cui «nessun credo religioso può legittimare il porto in luogo pubblico di armi o di oggetti atti ad offendere», si è espressa su quelle che, a suo giudizio, sarebbero le corrette modalità di svolgimento del processo d'integrazione degli immigrati¹. «In una so-

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi «Magna Graecia» di Catanzaro. Contributo richiesto e accettato dalla Direzione.

¹ Cfr. Cass. pen., sez. I, sent. 15 maggio 2017, n. 24084. Con tale pronuncia si è rigettato il ricorso esperito da un indiano Sikh che aveva impugnato la decisione che lo aveva condannato per il reato previsto dall'art. 4 della legge n. 110/1975 (*Porto di armi od oggetti atti ad offendere*). L'imputato era stato trovato dalla polizia in possesso di un *kirpan*, il pugnale sacro dei Sikh, e si era opposto alla richiesta di consegnare l'arma sostenendo che il



cietà multi-etnica – si legge nella pronuncia –, la convivenza tra soggetti di etnia diversa richiede necessariamente l'identificazione di un nucleo comune in cui immigrati e società di accoglienza si debbono riconoscere. Se l'integrazione non impone l'abbandono della cultura di origine, in consonanza con la previsione dell'art. 2 Cost. che valorizza il pluralismo sociale, il limite invalicabile è costituito dal rispetto dei diritti umani e della civiltà giuridica della società ospitante. È quindi essenziale l'obbligo per l'immigrato di conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale, in cui ha liberamente scelto di inserirsi, e di verificare preventivamente la compatibilità dei propri comportamenti con i principi che la regolano e quindi della liceità di essi in relazione all'ordinamento giuridico che la disciplina».

comportamento contestato fosse conforme ai precetti della propria religione. Il giudice di merito che lo aveva condannato aveva ritenuto che le usanze religiose integrassero solo una «consuetudine della cultura di appartenenza», non potendo produrre l'effetto abrogativo di una previsione penale dettata a fini di sicurezza pubblica. Punto centrale della questione affrontata era, dunque, la possibilità di qualificare la libertà di religione tutelata dall'art. 19 Cost. come «giustificato motivo» idoneo (secondo quanto previsto dalla stessa legge del 1975) a escludere il reato.

La Cassazione ha rilevato che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, il giustificato motivo ricorre «quando le esigenze dell'agente siano corrispondenti a regole relazionali lecite rapportate alla natura dell'oggetto, alle modalità di verifica del fatto, alle condizioni soggettive del portatore, ai luoghi dell'accadimento e alla normale funzione dell'oggetto». Considerate le circostanze del caso, non ha ritenuto, pertanto, che «il simbolismo legato al porto del coltello possa comunque costituire la scriminante posta dalla legge». La sentenza, peraltro, ha seguito un indirizzo già tracciato da altre precedenti decisioni: cfr., in particolare, Cass. pen., sez. I, sent. 1 marzo 2016, n. 24739, e Cass. pen., sez. I, sent. 24 febbraio 2016, n. 25163, sulle quali cfr. Licastro (2017a).



Secondo il Giudice di legittimità, pertanto, «la società multietnica è una necessità, ma non può portare alla formazione di arcipelaghi culturali confliggenti, a seconda delle etnie che la compongono, ostandovi l'unicità del tessuto culturale e giuridico del nostro paese che individua la sicurezza pubblica come un bene da tutelare e, a tal fine, pone il divieto del porto di armi e di oggetti atti ad offendere».

Si sono già espresse, in altra sede, le perplessità che tale motivazione suscita in chi scrive, richiamandosi in essa un modello assimilazionista non facilmente compatibile con i principi della Carta repubblicana². Qui si vuole, piuttosto, prendere spunto dai passi della decisione sopra riportati per sviluppare qualche riflessione su formule come «valori occidentali», «valori del mondo occidentale» e altre analoghe nelle quali compaia, in modo altrettanto generico, il termine «valori». La vaghezza di tali formule appare confacente alla dinamica dell'odierno dibattito pubblico, dominato dal tema identitario e caratterizzato sempre più dal ricorso a immagini e simboli atti a provocare emozioni ma insuscettibili di dar luogo a un dialogo ragionevole e costruttivo.

Non si tratta certamente di un fenomeno solo italiano: basti pensare allo scontro che si sta svolgendo in questi giorni proprio sul tema dell'immigrazione negli Stati Uniti d'America, dove il dibattito sulle proposte di Donald Trump in materia ha finito con il coinvolgere persino un simbolo altamente evocativo come la Statua della Libertà. Durante una conferenza stampa che si è svolta all'inizio del mese di agosto, il

² Cfr. Morelli (2017a e 2017b); sulla sentenza della Cassazione si vedano anche, tra gli altri, Bin (2017); Gusmai (2017); Licastro (2017b); Macrì (2017); Nico (2017); Perrone (2017); Poggeschi (2017); Ruggeri (2017a).



giornalista della CNN Jim Acosta ha contestato al consigliere politico della Casa Bianca Stephen Miller che la proposta del Presidente americano d'introdurre nuove condizioni d'ingresso per gli immigrati, consistenti nella conoscenza della lingua inglese e nel possesso di mezzi propri di sostentamento, non appariva coerente con l'«*American tradition*» in materia d'immigrazione e ha citato i versi del sonetto di Emma Lazarus inciso sul piedistallo della statua: «*Give me your tired, your poor, your huddled masses yearning to breathe free*».

A tali accuse Miller ha risposto che già ora la conoscenza dell'inglese è un requisito previsto per la naturalizzazione e costituisce, pertanto, un elemento del vigente sistema normativo in materia d'immigrazione; inoltre, la Statua della libertà, ha aggiunto, è un simbolo della libertà americana che illumina il mondo («*Liberty Enlightening the World*» è effettivamente il nome originario dell'opera, donata agli americani dai francesi e inaugurata nel 1886), mentre la poesia della Lazarus, in principio, non faceva parte della statua e fu aggiunta solo sedici anni più tardi (Ye Hee Lee 2017). Con tale precisazione, Miller ha quindi inteso contestare che le politiche di accoglienza in materia d'immigrazione appartengano alla vera «*American tradition*». Insomma, un scontro su quale sia la tradizione più risalente e autentica.

La vicenda mostra come il discorso sui valori tradizionali e originari della comunità si traduca facilmente in un conflitto simbolico dalla forte carica emotiva (si pensi ancora all'uso polemico che della stessa immagine della Statua della Libertà sembrerebbe avere fatto – secondo il sito *Breitbart*, legato a Steve Bannon, Capo stratega della Casa bianca – la rivista *Vogue*, la cui copertina di settembre ritrae l'attrice Jennifer Lawrence con sullo sfondo proprio il celebre monumento newyorkese).



Come ha scritto Luigi Lombardi Vallauri (2005, 15 s.), i simboli identitari «non servono a conseguire risultati di conoscenza verificabile o argomentabile»; essi *uniscono e, nel contempo, dividono*: «uniscono i partecipi della stessa credenza/fede/passione [...], dividono i partecipi dai (li contrappongono ai) non partecipi. Accanto ai tratti della evocatività e della mobilitazione, i simboli esibiscono un quasi altrettanto costitutivo tratto identitario, stanno-per (anche) un Noi-*fideles*, a volte un Noi-centinaia di milioni di *fideles*». Di qui la loro estrema pericolosità: essi semplificano in modo eccessivo il sistema di credenze del fedele – e non attraverso una «sintesi ragionata» ma «in modo adialettico, arazionale, adialogico» – e fungono spesso da «catalizzatori di aggressività», incitando i fedeli a mobilitarsi contro gli “altri”.

Appare evidente come il dibattito pubblico sull’immigrazione stia assumendo anche una connotazione identitaria, proiettandosi spesso sul tema dei presupposti fondativi delle democrazie contemporanee e traducendosi, il più delle volte, in conflitti simbolici. Si pensi che, ancora di recente, il Ministro dell’Interno italiano ha dichiarato – suscitando subito la reazione del Ministro della Giustizia – di aver temuto, a fronte dell’ondata di sbarchi d’immigrati verificatasi negli ultimi mesi, per la stessa «tenuta democratica del Paese»³. Insomma, il problema della gestione dei flussi migratori viene affrontato sempre più spesso (non solo in Italia) in relazione al tema dell’identità degli ordinamenti democratici contemporanei ed esprimendo timori più o meno fondati sulla stessa

³ Cfr. *Migranti, Minniti: «Ho temuto per la tenuta democratica del Paese»*, a cura di Redazione Online, in www.corriere.it, 29 agosto 2017; *Migranti, Orlando sulle parole di Minniti: «Non vedo rischi per la tenuta democratica»*, in www.repubblica.it, 30 agosto 2017.



sopravvivenza di questi ultimi. Qualcosa di analogo ha luogo, per ovvie ragioni, anche riguardo al tema del terrorismo internazionale di matrice islamista, tragico prodotto di un processo di globalizzazione nei confronti del quale si moltiplicano sempre più le reazioni di rigetto, rappresentate soprattutto dai movimenti neopopulisti che si sono affermati in Europa e in America negli ultimi anni⁴.

Quel che si vuole qui sottolineare è che il passaggio del *discorso sui valori fondativi* dal dibattito pubblico al più specifico ambito delle argomentazioni giudiziali, come nel caso della decisione sul *kirpan* sopra richiamata (ma altri esempi potrebbero trarsi dalla giurisprudenza sui simboli religiosi), introduce elementi d'instabilità istituzionale da non sottovalutare.

2. Principi e valori: perché è meglio parlare dei primi

Di principi e non genericamente di valori (i quali, com'è noto, appartengono primariamente alla sfera della morale) sarebbe bene discorrere nelle motivazioni degli atti con i quali i giudici e i pubblici funzionari applicano il diritto vigente – in tal senso, ora anche Bonfiglio (2016, 67 s.). La questione non è nominalistica ma sostanziale.

⁴ In argomento, cfr. ora Silvestri (2009; 1994 ss.); Spadaro (2009; 2007 ss.); Cedroni (2010, 38 ss.); Pinelli (2010, 29 ss.); Violante (2010, 107 ss.); Chiapponi (2014); Chiarelli (cur.) (2015); Cocozza (2016, 636 ss.); Grassi (2016); Incisa di Camerana (2016); Anselmi (2017); Müller (2017); Revelli (2017).



Con particolare riguardo all'ordinamento italiano, non appare irrilevante, innanzitutto, che la Costituzione conosca la categoria dei principi e non quella dei valori: essa si apre proprio con una sezione dedicata ai «principi fondamentali» (artt. 1-12) e il termine «principio» (al singolare o al plurale) compare in diverse disposizioni (artt. 5; 76; 99; 111, comma 4; 117, comma 3; 122, comma 1; 118, comma 4; 120, comma 2; 123, comma 1). Il termine «valore» si rinviene, invece, nelle disposizioni di alcuni Statuti regionali⁵, alle quali, tuttavia, com'è noto, la giurisprudenza della Corte costituzionale non ha riconosciuto efficacia giuridica ma solo valenza politica e culturale⁶.

⁵ Cfr., ad esempio, l'art. 2 dello Statuto dell'Abruzzo, a norma del quale la Regione è «autonoma nell'unità della Repubblica, nata dalla Resistenza e dalla Liberazione, fondata sui principi e valori della Costituzione» (comma 1) e «riconosce i valori delle sue radici cristiane ed informa il proprio ordinamento al rispetto della dignità umana ed ai principi di libertà, democrazia, giustizia, equità, eticità, uguaglianza, pace, solidarietà, sussidiarietà, pluralismo e promozione della persona umana»; l'art. 3 dello Statuto della Basilicata, il quale prevede che la Regione «concorre con le istituzioni statali e locali ad attuare i principi costituzionali sui quali si fonda la Repubblica Italiana ed informa il proprio ordinamento ai principi di centralità della persona, pari dignità sociale e di genere tra tutti i cittadini, sussidiarietà, garantendo i valori di libertà, uguaglianza, democrazia plurale, rappresentativa e diretta, giustizia, pace, solidarietà»; l'art. 3, comma 1, dello Statuto della Toscana, il quale prevede che la Regione «fonda la propria azione sui valori della Costituzione italiana e sugli accordi tra gli Stati per la Costituzione europea»; l'art. 4, comma 1, lett. r) del medesimo Statuto, nel quale, tra le «finalità prioritarie» della Regione, si indica la «promozione dei valori della pace, della solidarietà, del dialogo tra popoli, culture e religioni» e ancora l'art. 71, comma 1, in cui si prescrive che la Regione promuova e sviluppi relazioni internazionali volte anche a sostenere i «valori dell'identità toscana».

⁶ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004.



Si potrebbe obiettare che la circostanza per cui il termine non compare nel testo costituzionale non sia, di per sé, una ragione sufficiente ad escluderne l'uso da parte dei funzionari pubblici, oltre che degli studiosi. Il punto, tuttavia, è che l'onere di argomentazione dovrebbe gravare non già su chi contesta l'uso di una formula estranea al linguaggio normativo ma su chi, al contrario, ne predica l'impiego. Il termine «valori», d'altro canto, compare nel testo del Trattato sull'Unione Europea: ad esempio, nell'art. 2, ove si afferma che «l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini»; o nell'art. 3.1, a norma del quale «l'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli». Sono queste, tuttavia, formule di carattere generale (non a caso incluse tra le «disposizioni comuni»), nelle quali il termine in questione non è connesso a specifici contenuti precettivi.

La questione, come si è detto, è di carattere sostanziale, poiché il riferimento ai valori nelle argomentazioni giuridiche denota l'adozione di una serie di premesse e di canoni metodologici che il solo richiamo ai principi costituzionali, a rigore, non consente. Come ha scritto Jürgen Habermas (2013, 285 s.), infatti, i principi hanno un «senso deontologico», mentre i valori sono dotati di un «senso teleologico»: i primi, in quanto norme, obbligano all'adozione di comportamenti idonei a soddisfare «aspettative generalizzate di comportamento»; i secondi sono «preferenze intersoggettivamente condivise». I valori, in altri termini, denotano



beni preferibili, attraenti, che possono essere acquisiti attraverso un agire finalistico; diversamente, data la loro natura deontologica, i principi sono supportati da pretese binarie di validità. Anche chi, come Robert Alexy (2012, 171), ha adottato una distinzione debole tra la categoria dei principi e quella dei valori, ha ammesso, tuttavia, che pur essendo sempre possibile il passaggio dal modello dei valori a quello dei principi, quest'ultimo ha «il vantaggio che il carattere del dover essere si esprime sempre in maniera evidente. A ciò si aggiunge che il concetto di principio dà adito a interpretazioni erranee meno che quello di valore. Entrambe le cose sono abbastanza importanti per preferire il modello dei principi».

Nell'ambito della democrazia costituzionale, a ben vedere, il passaggio da un modello all'altro, sempre possibile, è tuttavia un'operazione che ha una decisiva valenza istituzionale. Se, infatti, è vero che ogni principio giuridico positivo presuppone un determinato valore (ossia una «preferenza intersoggettivamente condivisa»), per cui ad esempio il principio di eguaglianza enunciato dall'art. 3 Cost. esprime un correlato valore e, dunque, un bene verso il quale è manifestata una specifica preferenza da parte dell'ordinamento, il processo inverso – il passaggio dal valore al principio – non è un'operazione consentita all'interprete istituzionale se il principio stesso non è ricavabile, per via ermeneutica, dalla trama normativa dell'ordinamento. L'ingresso di un nuovo valore nella dimensione giuridica può avere luogo nella forma di una previsione normativa e deve essere frutto di una decisione politica condivisa e democraticamente adottata: lo ricorda ancora di recente Perrone (2017, 398 s.).

Esigenze di garanzia della democraticità e della certezza del diritto spingono, dunque, a tradurre la legalità costituzionale in un sistema di principi (oltre che naturalmente di regole) ricavabili primariamente dal



testo costituzionale e dalle altre fonti nazionali e internazionali che riconoscono e garantiscono i medesimi principi (e valori ad essi sottesi).

Il riferimento da parte dei funzionari pubblici a valori non desumibili in via interpretativa dalla trama normativa, se non a costo di vistose forzature logico-argomentative, alimenta la decostruzione del testo costituzionale, con effetti deleteri per la tenuta dell'ordinamento. Inoltre, come si è anticipato, un confronto tra contendenti che richiamino non meglio identificati valori («tradizionali», «occidentali», ecc.), disancorati da (o non sufficientemente ancorati a) dati normativi testuali tende a tradursi in un irrazionale conflitto identitario, condotto attraverso la contrapposizione di espressioni simboliche ed evocative, idonee a fungere da «catalizzatori di aggressività» e incompatibili con i canoni della ragionevolezza.

3. Di alcuni equivoci alimentati dai riferimenti ai valori

La formula dei «valori occidentali» appare esemplare per vaghezza e ambiguità e si presta ad alimentare pericolosi equivoci sulla natura e sull'ispirazione della democrazia costituzionale. Il primo dei quali, in verità piuttosto diffuso, consiste nel ritenere che chi, come nel caso deciso con la pronuncia della Cassazione richiamata all'inizio di queste notazioni (ma come in diversi altri casi giurisprudenziali in cui si dibatteva di simboli⁷), si appelli alla libertà di religione esigendo l'applicazione di

⁷ Si pensi, ad esempio, alla nota vicenda giurisprudenziale relativa all'esposizione del simbolo del crocifisso nelle aule scolastiche, sulla quale cfr., per tutti, Bin, Brunelli, Pugiotto, Veronesi (cur.) (2004); Mancini (2008); Pajno, Pinna (cur.) (2012).



un'eccezione normativa o la disapplicazione di una previsione di legge in conflitto con le sue convinzioni di fede (ovviamente nelle forme istituzionali previste e, quindi, previo annullamento della norma in questione da parte dell'organo di giustizia costituzionale) si collochi, per ciò solo, al di fuori degli orizzonti di valore dell'ordinamento. Al contrario, proprio il riferimento a un diritto come quello previsto dall'art. 19 Cost. e il richiamo alla tecnica del bilanciamento appaiono del tutto coerenti con il linguaggio dei diritti e con la logica della democrazia pluralista. E ciò a prescindere dagli esiti del bilanciamento e della controversia, che possono anche essere, in base alle circostanze del caso, sfavorevoli al soggetto che rivendica la propria libertà costituzionale. Di contro, evocare, come fa la Cassazione, una presunta «unicità del tessuto culturale e giuridico del nostro paese» quale fonte del bene "sicurezza pubblica", che troverebbe espressione nel divieto del porto di armi e di oggetti atti ad offendere, appare quantomeno superfluo rispetto all'*iter* argomentativo utile alla giustificazione della pronuncia.

La categoria dei «valori occidentali» è poi molto difficile da definire: essa andrebbe ricostruita in chiave storica, includendovi anche «preferenze intersoggettivamente condivise» nel passato da quei paesi che, con criterio peraltro discusso e discutibile, vengono denotati dall'espressione «mondo occidentale» oppure facendo riferimento soltanto ai valori attualmente riconosciuti e rispettati in tali ordinamenti? Comprenderebbe esclusivamente quei valori che siano stati tradotti in Costituzioni e Carte dei diritti o anche altri che non siano stati positivizzati? E come si dovrebbero individuare questi altri valori?

Nella sentenza sopra richiamata, i valori occidentali ai quali sembra volersi fare riferimento sono la legalità e la sicurezza. La prima, tuttavia,



nella forma del corrispondente principio giuridico, si declina anche, e soprattutto, come legalità costituzionale, traducendosi, come si è detto, nella pretesa al rispetto (e all'attuazione) delle norme contenute in Costituzione, tra le quali figura anche quella che riconosce la libertà di religione. Quanto, poi, al secondo valore, quello della sicurezza, è piuttosto azzardato definirlo un elemento esclusivo della cultura occidentale. E un discorso analogo potrebbe farsi anche per altri valori, come quello della democrazia, le cui matrici storiche, come ha sottolineato Amartya Sen (2010), non sono soltanto occidentali.

4. La fedeltà alla Repubblica come fedeltà ai principi costituzionali

Ai principi costituzionali, e non ai valori occidentali o ad altre non meglio identificate entità metagiuridiche, sembra doversi riferire anche il contenuto del dovere di fedeltà alla Repubblica previsto dal primo comma dell'art. 54 Cost., disposizione paradossale, nella quale i Costituenti sembrerebbero aver voluto trascrivere qualcosa di simile alla *norma di riconoscimento* hartiana dell'ordinamento repubblicano⁸. Tale previsione non prescrive l'intima condivisione dell'etica repubblicana da parte dei consociati e non potrebbe giustificare limitazioni dei diritti fondamentali. Un simile contenuto non è ricavabile, infatti, dall'articolo in questione poiché, com'è stato notato (Ventura 1984, 57), tra gli stessi principi repubblicani figurano le libertà di religione e di manifestazione

⁸ Sul punto sia consentito rinviare a Morelli (2013, 155 ss.).



del pensiero e, secondo quanto riconosciuto dalla Corte costituzionale, implicitamente anche la libertà di coscienza (cfr. soprattutto sentt. nn. 467 del 1991, 422 del 1993 e 149 del 1995); sarebbe contraddittorio, pertanto, se, in forza di tale vincolo, si legittimassero compressioni di libertà il cui riconoscimento costituisce uno dei contenuti fondamentali dello stesso dovere di fedeltà.

Ferma restando la legittimità di previsioni sanzionatorie volte e colpire azioni violente intese a sovvertire le istituzioni democratiche (giacché la distinzione liberale tra parole e azioni resiste anche nella cornice della democrazia costituzionale), il dovere di fedeltà legittima interventi pubblici promozionali dei principi repubblicani e dà fondamento, come si è cercato di dimostrare in altra sede (Morelli 2013, 232 ss.), all'obbligo d'interpretazione delle leggi in senso conforme a Costituzione.

Nessuna "via costituzionale" alla costruzione dell'identità nazionale è però ricavabile dal disposto dell'art. 54 o da altre previsioni costituzionali. Si tratta di un ambito rimesso, in definitiva, alla politica e alle determinazioni del legislatore democraticamente designato.

A differenza di quanto ha luogo in ordinamenti autoritari, la nostra legge fondamentale, dopo aver individuato nella solidarietà politica, economica e sociale (cui fa espresso riferimento l'art. 2, il quale prescrive l'adempimento di doveri inderogabili ad essa funzionalizzati) il criterio di unificazione dell'ordinamento – principio suscettibile, peraltro, d'innomerevoli declinazioni –, si limita a definire ciò che *non è possibile fare* per conseguire e conservare l'unità politica: essa vieta, infatti, di-



scriminazioni ingiustificate (art. 3) e salvaguarda l'esercizio dei diritti inviolabili della persona (artt. 13 ss.)⁹.

Poste tali condizioni e le poche norme di rinvio contenute nell'art. 10 in riferimento alla condizione dello straniero, nessun'altra direttiva sembra possibile ricavare dalla Costituzione in merito alle modalità e ai limiti che possono imporsi ai processi d'integrazione in atto. I principi costituzionali, pertanto, in materia si limitano a prescrivere poche cose (anche se importanti). I più vaghi richiami ai valori sembrano invece soddisfare, nel dibattito pubblico, una duplice esigenza: da un lato, consentono di giustificare pretese di riconoscimento di nuovi diritti oppure, al contrario, di nuovi *limiti* ai diritti (costituzionali o legislativi) vigenti; dall'altro lato, la loro indipendenza dal dato testuale agevola una libertà nell'argomentazione che ovviamente il solo riferimento ai principi costituzionali non consente. L'asserita equivalenza tra principi e valori, tuttavia, non giova alla legittimazione della Carta repubblicana, mettendone in discussione la stessa precettività e alimentando l'idea che la legge fondamentale sia, in fondo, una sorta di cilindro dal quale l'autorità di turno (Corte costituzionale o giudice comune) può estrarre, di volta in volta, il coniglio più adeguato al caso da affrontare.

⁹ In tema, dopo Giuffrè (2002) e Balduzzi, Cavino, Grosso, Luther (cur.) (2007), cfr. Morelli (2015, 305 ss.), Polacchini (2016) e, con particolare riguardo alla solidarietà nei confronti degli immigrati da un punto di vista costituzionalistico, Ruggeri (2017b).



Bibliografia

Alexy, R. (2012), *Teoria dei diritti fondamentali* (1994), trad. it., Bologna: il Mulino.

Anselmi, M. (2017), *Populismo. Teorie e problemi*, Milano: Mondadori.

Balduzzi, R., M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (2007), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino: Giappichelli.

Bin, R., G. Brunelli, A. Pugiotta, P. Veronesi (cur.) (2004), *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, Torino: Giappichelli.

Bin, R. (2017), *Il problema non è il Kirpan ma la stampa*, in www.lacostituzione.info, 16 maggio.

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

Cedroni, L. (2010), *Democrazia e populismo*, in *Dem. dir.*, n. 3-4, pp. 38-61.

Chiapponi, F. (2014), *Il populismo nella prospettiva della scienza politica*, Genova: Erga edizioni.

Chiarelli, R. (cur.) (2015), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Soveria Mannelli: Rubbettino.

Cocozza, V. (2016), *Popolo, popolazione, populismo*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. I, Torino: Giappichelli, pp. 636-646.

Giuffrè, F. (2002), *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano: Giuffrè.

Grassi, D. (2016), *Il neopopulismo*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Dizionario di Politica*, Nuova edizione aggiornata, Torino: Utet, p. 737.



Gusmai, A. (2017), «Giustificato motivo» e (in)giustificate motivazioni sul porto del kirpan. A margine di Cass. pen., Sez. I, sent. n. 24084/2017, in www.dirittifondamentali.it, n. 1.

Habermas, J. (2013), *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1992), trad. it., Roma-Bari: Laterza.

Incisa di Camerana, L. (2016), *Populismo*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Dizionario di Politica*, Nuova edizione aggiornata, Torino: Utet, pp. 732-737.

Licastro, A. (2017 a), *Il motivo religioso non giustifica il porto fuori dell'abitazione del kirpan da parte del fedele sikh (considerazioni in margine alle sentenze n. 24739 e n. 25163 del 2016 della Cassazione penale)*, in www.statoecliese.it, n. 1, pp. 1-29.

Licastro, A. (2017 b), *La questione del kirpan tra esigenze di sicurezza e suggestioni «assimilazionistiche»*, in www.messinordine.it, 23 maggio.

Lombardi Vallauri, L. (2005), *Simboli e realizzazione*, in E. Dieni, A. Ferrari, V. Pacillo (cur.), *Symbolon/diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, Bologna: il Mulino, pp. 15-26.

Macrì, G. (2017), *Cosa minaccia la società pluralista? C'è ben altro oltre il kirpan*, in www.lacostituzione.info, 20 maggio.

Mancini, S. (2008), *Il potere dei simboli, i simboli del potere. Laicità e religione alla prova del pluralismo*, Padova: Cedam.

Morelli, A. (2013), *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano: Giuffrè.

Morelli, A. (2015), *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. Ventura, A. Morelli (cur.), *Principi costituzionali*, Milano: Giuffrè, pp. 305-350.



Morelli, A. (2017 a), *Il pugnale dei Sikh e il grande equivoco dei “valori occidentali”*, in *www.lacostituzione.info*, 17 maggio.

Morelli, A. (2017 b), *Cassazione: è «essenziale l’obbligo per l’immigrato di conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale»*, in *www.messinordine.it*, 18 maggio.

Müller, J.-W. (2017), *Cos’è il populismo?* (2016), trad. it., Milano: Università Bocconi Editore.

Nico, A.M. (2017), *Ordine pubblico e libertà di religione in una società multiculturale (Osservazioni a margine di una recente sentenza della Cassazione sul kirpan)*, in *Osservatorio AIC*, n. 2.

Pajno, S., Pinna, P. (cur.) (2012), *Il crocifisso nelle aule scolastiche. La libertà religiosa e il principio di laicità*, Napoli: Jovene.

Palano, D. (2017), *Populismo*, Milano: Editrice Bibliografica.

Perrone, R. (2017), *Porto ingiustificato di arma da parte dei migranti e «conformazione ai valori del mondo occidentale»*, in *Consulta OnLine*, 2, pp. 394-407.

Pinelli, C. (2010), *Populismo e democrazia rappresentativa*, in *Dem. dir.*, n. 3-4, pp. 29-37.

Poggeschi, G. (2017), *Quel pugnale vietato a Mantova e permesso a Montreal*, in *www.lacostituzione.info*, 19 maggio.

Polacchini, F. (2016), *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna: Bononia University Press.

Revelli, M. (2017), *Populismo 2.0*, Torino: Einaudi.

Ruggeri, A. (2017a), *La questione del kirpan quale banco di prova del possibile incontro (e non dell’inevitabile scontro) tra le culture, nella cornice del pluralismo costituzionale (a margine di Cass., I sez. pen., n. 24084 del 2017)*, in *Consulta OnLine*, n. 2, pp. 310-316.



Ruggeri, A. (2017b), *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, paper in corso di pubblicazione.

Sen, A. (2010), *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un'invenzione dell'Occidente*, Milano: Mondadori.

Silvestri, G. (2009), *Popolo, populismo e sovranità. Riflessioni su alcuni aspetti dei rapporti tra costituzionalismo e democrazia*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (cur.), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, vol. V, Napoli: Jovene, pp. 1991-2006.

Spadaro, A. (2009), *Costituzionalismo versus populismo. (Sulla cd. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (cur.), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, vol. V, Napoli: Jovene, pp. 2007-2042.

Ventura, L. (1984), *La fedeltà alla Repubblica*, Milano: Giuffrè.

Violante, L. (2010), *Appunti per un'analisi del populismo giuridico*, in *Dem. dir.*, n. 3-4, pp. 107-125.

Ye Hee Lee, M. (2017), *Fact-checking the Stephen Miller-Jim Acosta exchange on immigration*, in *www.washingtonpost.com*, 8 agosto.



Abstract

“Western values” and constitutional principles. The theme of identity in judgments about religious symbols

In a recent judgement concerning the case of an Indian Sikh, condemned because he carried with him, in a public place, a Kirpan, the sacred dagger of his religion, the Court of Cassation affirmed the principle that «no religious belief can justify the carrying of weapons or objects that could be used as weapons in a public place». In the same decision, the Court said that there is a duty for immigrants to conform their values to those of the Western world, in which he has freely chosen to enter. Based on these statements, the aim of the present paper is to develop some reflections on the difference between values and constitutional principles and the content of the duty of fidelity to the Republic as foreseen in art. 54 of the Italian Constitution.

Keywords: Constitutional principles, fidelity to the Republic; freedom of religion; religious symbols; Western values.





Let's Go for New or Emerging Security Technologies!... What About Their Impact on Individuals and the Society? *

di Matteo E. Bonfanti **

1. The Promotion of EU Security through Technological Innovation

Technological innovation is embraced as an unquestionable component of the EU's security policies.¹ From the turn of the century, the EU

* This paper builds on research undertaken within ETCETERA (Evaluation of critical and emerging technologies for the elaboration of a security research agenda - FP7 GA No. 261512), and EVoCS (The evolving concept of security: A critical evaluation across four dimensions; FP7, GA No: 605142). It was presented and discussed at EISA 9th Pan-European Conference on International Relations 23-26 September 2015, Giardini Naxos, Sicily, Italy, Section 38: The Politics of (In)Security: Securitization, Technocratisation or (Re)Politicisation? Panel: The Evidence-base for Security Policy: Addressing the production of knowledge in a contentious policy field. The author would like to thank the anonymous reviewers who provided their useful comments and informed feedback on this paper.

** Senior Researcher at the ETH Center for Security Studies. Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*).



has increasingly promoted the development and employment of “new”, “advanced”, “next generation” or “emerging” technologies for countering its internal and external security threats.² These technologies have

¹ Nowadays, technology represents a fundamental element of the articulated approach the EU has adopted to deal with internal (and external) security threats. This approach consists in different initiatives and actions involving many actors that have a stake in the promotion of EU security. For the most part, the aim of the above initiatives is to promote the deployment of available and mature technologies; in some cases, their goal is to encourage the development and adoption of “advanced”, “next generation”, “new” or “emerging” technological systems. For the purpose this paper, “new” or “emerging” security technologies are meant as technologies that will reach maturity in 5-15 years and that can be relevant for enhancing (European) security.

² This is quite evident with regard to the policies and measures that have been adopted to foster the security domain of the EU Area of Freedom, Security and Justice. The pursuit of “new technologies” for security purposes took on new dynamics following the adoption of *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, OJ C 53, 3.3.2005, p. 1 ff. In this programmatic document, the European Council supported explicitly the full use of “new technologies” to improve exchange of information among relevant European and national law enforcement and security agencies, as well as stressed the importance of biometrics and information systems in tackling illegal migration, improving border controls and fighting terrorism (*Ibidem*, par. 1.7.2 and 2.1). The Council of the EU has also reiterated the relevance of “technologies and technological developments” in *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Doc. 14469/4/05 REV 4, Brussels, 30.11.2005, par. 16 and 17. However, it is with the adoption of *The Stockholm Programme “An open and secure Europe serving and protecting citizens”*, OJ C 115, 4.05.2010, p. 1 ff, par 4.2 and 4.6, and of *The EU Internal Security Strategy “Towards a European Security Model”*, Doc. 5842/2/10, Brussels, 26.03.2010, p. 2, par VII, that the mobilisation of the “necessary technological tools” has become an integral component of the EU’s internal security policy. Both documents supports the adoption of new technologies as well as the promotion of further technological developments (par. VIII). They state that the development of new technologies should not be a fragmented process but follow a common scheme and be informed by the principle of economic efficiency. It should take advantage of a close collaboration between the public and the private sector,



been presented as a potential solution not only for one given threat but for many, ranging from natural and man-made disasters to terrorism, organised crime, and, in principle, to any other threats having a direct impact on the lives, safety, and well-being of EU citizens. As emphatically stated in the *The European Agenda on Security*: “Innovative solutions will help to mitigate security risks more effectively by drawing on knowledge, research and technology”.³

Consistently with the increasing role assigned to technological innovation in countering the menaces to European security, the EU has taken actions in order to acquire the necessary technological tools. It has stimulated the supply of new technologies by: (i) supporting relevant re-

meaning EU public bodies and authorities, academia, research centres and industries. The EU should “drive” such public-private partnership or cooperation and continue to support it through its research and development programmes and funding. To implement the *EU Internal Security Strategy*, the Commission adopted the *Communication on “The EU Internal Security Strategy in Action” Five steps towards a more secure Europe*”, COM(2010) 673 final, Brussels, 22.11.2010. In this Communication, the Commission identified five strategic objectives to be pursued through 41 specific actions. Some of three actions explicitly recommend the employment of “new” or “emerging” technologies (*Ibidem*, Objective 2, Action 3, p. 8; Objective 4, p. 11). In general, the above-cited policy instruments do not call for the development of specific technologies but refer to technological areas like ICT or satellite imagery. The basis for EU action in this field stems from the Treaty on the Functioning of the European Union, Title V “Area of freedom, security and justice” (AFSJ). The aim and scope of such action is established by Art. 3 (2) of the Treaty on European Union.

³ *Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, Strasbourg, 28.4.2015 COM(2015) 185 final, p. 11, available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf.*



search and development (R&D) initiatives at European level; and (ii) sustaining the European security industrial sector.

Significant budgetary resources have been allocated for the purpose of researching new security technologies.⁴ One of the main features of the EU financial sponsorship is the involvement of different security stakeholders – *i.e.* the EU and national institutions, law enforcement agencies, research centers, academia, industries and to a certain extent the civil society – in the definition of R&D priorities and in the implementation of R&D plans. The cooperation among the cited stakeholders has been framed by the EU as part of an effort to build a “public-private dialogue” (Bigo & Jeandesboz, 2010).⁵ The EU has also promoted the in-

⁴ As acknowledged by the Commission in its 2004 *Communication “Towards a Programme to Advance European Security through Research and Technology* COM(2004) 72 final, Brussels, 3.2.2004, p. 4: “In an increasingly technological and knowledge-based world, excellence in Research and Technological Development (RTD) is a prerequisite for the ability to tackle the new security challenges”. Support to technological development in the security field has been mainly provided by the European Commission’s DG Information Society (INFSO) and DG Enterprise and Industry over the past decade starting with the *Preparatory Action in Security Research* (PASR, 2004-2006) and continued under the *Security Theme of the Seventh Framework Programme* (FP7-ST, 2007-2012). Nowadays, it is up to EU’s *Horizon 2020* (2014-2020) programme to foster the development of new technologies in Europe. Parallel to the above research initiatives, DG Home Affairs has run a *Framework Programme on Security and Safeguarding Liberties*. The Schengen area EU countries can also apply for funding to the *External Border Fund*. Cf. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund/index_en.htm.

⁵ Commission, *Communication on Public-Private Dialogue in Security Research and Innovation*, COM(2007)511 Final, 11 September 2007, available at http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/study_public_private_dialogue_security_research_and_innovation_en. As far as the “participants” of the promoted dia-



involvement of representatives from the military sector in the definition of R&D priorities, in particular the European Defence Agency. This involvement stemmed from the need to synchronise research initiatives carried out, on one side, in the civil and, on the other, military security domain with a view to avoid duplications and to profit from possible synergies.⁶

Both on the supply and the demand side of new technologies for security, the EU has also planned to improve its support for the European security industrial sector, meant as industries offering technological products to end-users in response to their security concerns.⁷ Support to

logue are concerned, some criticism has been expressed towards the limited involvement of representatives of the civil society. Other criticism concerned the disproportionate role played by European security and defence industries in defining security R&D priorities; the same industries that have been among the main beneficiaries of EU's funding. This criticism has raised claims for improving oversight and transparency of the dynamics concerning the above "public-private dialogue". It is worth noting that the "public-private dialogue" model/scheme will continue to apply to future EU sponsored research and development initiatives in the field of security. For further references, see *Developing an EU Internal Security Strategy, Fighting Terrorism and Organised Crime*, p. 95.

⁶ The EU has already shown commitment to the civilian employment of technologies that are traditionally used in the military sector. Evidence of this commitment is represented by the different initiatives promoted by the EU and aimed at the adoption of Remotely Piloted Aircraft Systems in the civilian sector. The EU is aware of the enormous potential of this technology, also with regard to the possibilities it offers for testing and implementing "new" technologies and procedures for aviation as a whole.

⁷ Commission, *Communication Security Industrial Policy Action Plan for an Innovative and Competitive Security Industry*, COM(2012) 417 final, Brussels, 26.7.2012, available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0417:FIN:EN:PDF>. It should be noted that the Communication accepts that there is no clear definition of the security industry.



this sector consists of different actions. First, it entails fostering interoperability and compatibility among developed technological systems or equipment across Europe.⁸ Interestingly, it also entails the promotion of societal acceptance of new security technologies by enforcing – among other things – the principles of “privacy by design” and “privacy by default”. In this context, societal acceptance is seen as an important element to sustain the demand side of new security technologies. This demand comes from end users (e.g. International, European, and national law enforcement and security agencies – private operators included) who are interested in purchasing products which fulfill established security requirements and are accepted by society at the same time.⁹ According to the EU, the promotion of societal acceptance requires a thorough assessment of the impact new security technologies may have on society and individuals’ fundamental rights.¹⁰ This assessment should be

⁸ This requires the definition of common standards for security-related equipment as well as the establishment of EU-wide certification schemes for new security technologies. *Ibid.* With regard to the standard, the Commission recently mandated European standardization organisations to produce a “privacy by design” standard. As stated by the Commission «compliance with this standard will ensure that EU security products and services respect individuals' rights and thereby enhance consumer confidence». *Ibidem*, p. 13.

⁹ In the cited Communication, the Commission acknowledges that the employment of security technologies may affect individual’s fundamental rights. The potential negative impact on such rights should be preventively eliminated or mitigated. For the industrial sector, a negative impact means: «[...] the risk of investing in technologies which are then not accepted by the public, leading to wasted investment. For the demand side it means being forced to purchase a less controversial product which however does not entirely fulfil the security requirements». *Ibidem*, p. 5.

¹⁰ It also requires a wider and more effective engagement of civil society in security research and innovation processes. *Ibidem*.



carried out during the R&D phase, well in advance of a technology employment. It should also be aimed at allowing researcher and developers to enforce fundamental rights compliance by technological design.¹¹

2. Societal Acceptance and Respect for Fundamental Rights: It Is Not Only a Matter of Marketing

Respecting individuals' fundamental rights as well as mitigating possible negative ethical and societal consequences that emerging security technologies may generate are not only meant by the EU as requirements for sustaining the demand side of its industrial security sector. In other words, promoting societal acceptance and compliance with ethical values and fundamental rights is not (should not) only intended as a strategy for marketing these technologies.

With regard to fundamental rights, their respect and enforcement is an obligation established by different European (and International) legal instruments. All actions the EU adopts to implement its security strategy have to comply with the fundamental rights provisions contained in the

¹¹ It will be also necessary to adopt standards enhancing the enforcement of the principle of privacy by technological design. The principle is aimed at the early identification, elimination or mitigation of any potential negative effects technologies may have on privacy. *Ibidem*, p. 11 ff. Privacy and dignity are deserved by particular attention by the EU policy document. Such an emphasis does not mean that other rights are less prominent or deserve minor attention.



European Convention on Human Rights (ECHR),¹² the Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFREU)¹³, and other relevant instruments, like privacy and data protection regulations. In fact, this obligation is recalled in different policy and legal instruments adopted by the EU and dealing with security. For example, it is stressed by the documents that defines the internal security strategy of the Union – especially *The Stockholm Programme*,¹⁴ *The EU Internal Security Strategy “Towards a European Security Model”*¹⁵, the Commission’s *Communication on “The EU*

¹² *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 005)*, 4.11.1950, available at <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CL=ENG>.

¹³ *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, OJ C 83, 30.03.2010, p. 389 ff. The Charter is Europe’s primary legal instrument recognising the various personal, civil, political, economic and social rights of EU citizens and residents. The Text of the EU Charter is also available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:en:PDF>

¹⁴ As stated by the *Stockholm Programme*, cit., par. 1.1: «The challenge will be to ensure respect for fundamental rights and freedoms and integrity of the person while guaranteeing security in Europe. It is of paramount importance that law enforcement measures, on the one hand, and measures to safeguard individual rights, the rule of law and international protection rules, on the other, go hand in hand in the same direction and are mutually reinforced». Cf. also *Commission Staff Working Paper Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments*, SEC(2011)567 final, Brussels, 6.5.2011, available at http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_0567_en.pdf. Cf. also par. 2.

¹⁵ According to *“The EU Internal Security Strategy in Action”*, cit., p. 9, the tools and actions to be adopted for implementing the EU Internal Security must be based on: “common values including the rule of law and respect for fundamental rights as laid down in the EU Charter of Fundamental Rights.”



Internal Security Strategy in Action”, and *The European Agenda on Security*.¹⁶

With regard to the commitment towards the protection of individual rights – especially the right to privacy and to data protection within the information society – the *Stockholm Programme* acknowledges that “technological developments” do not only present new challenges to the protection of such rights, but also offer new possibilities to better protect and enforce them.¹⁷ From this perspective, the *Programme* endorses the principle according to which fundamental rights (privacy and data protection) may be respected and enhanced by the adoption of specific technologies (*Privacy enhancing technologies* or *PETs*) or by technological design (*privacy-by-design* principle).¹⁸ The above approach is endorsed – both implicitly and explicitly – also by other actions adopted by the EU institutions and dealing with new security technologies.

¹⁶ *The European Agenda on Security*, cit., p. 3. «First, we need to ensure full compliance with fundamental rights. Security and respect for fundamental rights are not conflicting aims, but consistent and complementary policy objectives. The Union’s approach is based on the common democratic values of our open societies, including the rule of law, and must respect and promote fundamental rights, as set out in the Charter of Fundamental Rights».

¹⁷ *Ibidem*, par. 2.5.

¹⁸ As already pointed out *supra*, the right to privacy and to data protection are explicitly mentioned. This seems the consequence of the fact that technologies to be used for border management or for fighting crime and terrorism as well as some other threats entail most likely the gathering, processing and sharing of personal and sensitive information.



3. Assessing the Impact of Emerging Security Technologies: Not an Easy Task at All

As described above, the same EU policy instruments that support the development and adoption of emerging security technology call also for the assessment of the effects these may have on ethical values, fundamental rights and, in general, the society as a whole. With regard to technologies that are “emerging”, such an assessment has to be carried out especially at R&D stage, and should aim at establishing the likely effects these technologies have on the above values, rights, and the society.¹⁹ As such, it is a very wide-ranging and complicated form of investigation.

A general problem is that the ethical, fundamental rights and societal implications of an emerging technology are context/application-dependent. The issues raised by one specific emerging technology employed by one actor in a specific context could well be different from those raised by the same technology but used by another actor in a different context. For example, one may consider the different ethical, fundamental rights, and societal implications stemming from the possible applications of the so called “homomorphic encryption” – an emerging technology that can be applied for security purposes.²⁰

¹⁹ The European Commission usually produces impact assessment reports covering economic, social, and environmental consequences of new initiatives.

²⁰ ETCETERA Project, <http://www.etcetera-project.eu/>.



Homomorphic Encryption

Current cryptographic algorithms typically do not allow operating on ciphertexts without decrypting them. For example, it is not possible to search data in an encrypted database. Instead, it is first necessary to decrypt the data before it can be processed. Only afterwards the data can be encrypted again. A possible solution is the use of so-called homomorphic (structure-preserving) encryption schemes. Homomorphic encryption schemes allow specific types of computations to be carried out on the ciphertext, so that the result obtained is the encryption of the result of analogous operations performed on the plaintext.

The development and use of homomorphic encryption is likely to generate some ethical and fundamental rights issues as well as to have an impact on a given society. Of course, the kind of issues and impact will change according to the broad context this technology is adopted, its specific application, the entities that control or are empowered by its deployment or, in general, the actors involved. For example, the ethical and fundamental rights implications will be different according as this technology is used by governments or public authorities to cipher diplomatic communications, by private corporations to encrypt sensitive information, by individuals to communicate privately or by criminals to avoid being intercepted or tracked by law enforcement authorities. In some of the above cases, the use of homomorphic encryption will raise a transparency issue while in others it will be a matter of legitimate protection of sensitive information or a question concerning individual's freedom of information. In other words, it is the type, context and purpose of the adoption of homomorphic encryption that matters in order to determine the relevant ethical, fundamental rights and societal impli-



cations.

Having said that, homomorphic encryption may be an effective tool to enforce the right to private life and/or correspondence/communication (CFREU, art. 7) and to data protection (CFREU, art., 8). As discussed above, homomorphic encryption enhances information confidentiality to a very great extent. Thus, it can be used to “secure” personal information and/or private communications. As far as data protection is particularly concerned, it should be noted that the “principle of security” requires the adoption of appropriate technical measures to protect personal data against accidental or unlawful destruction or accidental loss, alteration, unauthorized disclosure or access, in particular where the processing involves the transmission of data over a network, and against all other unlawful forms of processing (cf. Directive 95/46/EC, art. 8; General Data Protection Regulation, art 32).²¹ Homomorphic encryption can be a useful tool to be adopted for enforcing such principle. In this sense, it becomes a “privacy-enhancing technology”. However, in order to be in full compliance with data protection norms and principles, the encrypting process should guarantee the integrity of the personal information provided in the plain text. Indeed, data protection requires personal data to be accurately processed (cf. Di-

²¹ Regulation (EU) 2016/679 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC, OJ L119, 4.05.2016, p 1 ff; Directive 1995/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L281, 23.11. 1995, p 31 ff. The General Data Protection Regulation entered in to force on 24th May 2016 but will apply from 25th May 2018.



rective 95/46/EC, art. 6; General Data Protection Regulation, art 5).

Homomorphic encryption may also represent an effective tool to enforce freedom of expression and information, in particular the right to receive and impart information and ideas without interference by public authority (CFREU, art. 11).

From a broad societal point of view, it should be noted that coding and encrypting information has traditionally been the province of spies and their governments. Today, it is a part of everyday life for many individuals. Nowadays, personal data and other relevant information are processed electronically by governments, health care providers, banks, insurance companies, industries etc for different purposes. Without effective encryption of this information, anyone of these processing operations would be potentially vulnerable to criminal actions. Crimes like identity theft, credit card fraud, and other kinds of “cyber-crime” would jeopardise not only the public security and order, but also the economic growth and social trust of a given community.

The above example shows that each application of a certain technology needs to be considered on its merit. Since it is difficult to foresee the exact context an emerging technology ends up to be employed, targeting all the ethical, societal and fundamental rights issues is not an easy task. In some cases, it could be relatively feasible, especially when emerging technologies are to be used for carry out pre-identified tasks – like surveillance of individuals – in targeted contexts: an airport, a train station, a border checkpoint. However, even in these cases it is difficult to have a comprehensive picture of all the issues that may arise. This does not mean that anticipatory thinking on ethical, fundamental rights and societal implications of emerg-



ing technologies is useless. On the contrary, it may help to identify and mitigate some negative effects as well as fully exploit all the benefits the concerned technologies may generate. In other words, tackling the above issues well in advance – *i.e.* at research and development stage – may help in identifying problems and finding appropriate solutions.

Further to the above-discussed general problem, other issues may affect the feasibility of a sound and comprehensive ethical, fundamental rights, and societal impact assessment of new and emerging technologies. The following paragraphs try to highlight these issues. They also discuss what the assessment of societal impact or the *ex-ante* identification of ethical and fundamental rights issues, of emerging security technologies may entail.

4. Assessing Societal Impact

4.1 General Difficulties Related to the Notion of “Societal Impact”

The idea that there is any single entity, the European society, seems a myth. “Societies” are groups of groups, communities of communities. One may (and probably must in some cases) talk about societies as if they were unified entities; but the reality is far from that: every society is immensely complex. Hence, it follows that predicting, analysing, or mapping the array of potential or actual societal impacts of any mature or emerging technology is an immensely complex task.²²

²² Cf. PACT (*Public perception of security and privacy: Assessing knowledge, Collecting evidence, Translating research into action*), Societal Impact Report (D1.4), 30 June 2012, p. 9 ff.,



Secondly, societal impact incorporates a wide range of categories ranging across the different aspects of people's lives (Burgess, 2012).²³ It is thus connected with people's health and wellbeing, economic prosperity, cultural integrity, the fundamental rights, fears and aspirations.

Given that societal impact assessment involves assessment of change, it is perhaps natural to think of it in terms of measurement of change. This, however, is a controversial point: for "assessment" and "measurement" are not synonyms. If one looks again at the above-mentioned categories, while some are amenable to some sort of metric – and hence to measurement – some are not. In some cases, impacts are only controversially measurable (*e.g.* aspirations). In other cases, it makes only sense to speak of "more" or "less". In further cases, this would be impossible. Suppose a proposed employment of an emerging technology is predicted to breach a fundamental right, or a legal norm (perhaps it would constitute a violation of human dignity or a breach of some article of data protection legislation). In these cases, to speak of "more" or "less" violation seems inappropriate: a violation is a violation. Presumably, the punishment could be more or less severe depending on the severity of the breach to rights, but the breach itself (as opposed to its punishment or the sense of outrage it provokes) is an all or nothing matter. This sug-

available at http://www.projectpact.eu/deliverables/wp1-root-branch-review/d1.4-social-impact-report/PACT_D14_FINAL.pdf/view.

²³ According to the Author, "Societal Impact Assessment" (SIA) is: «An assessment of the change brought about within a society as a result of a prior change within that society. Thus a SIA might make an assessment of the various changes brought about within a society as a result of the introduction of a new technology».



gests that there are some societal impacts which, depending on how one looks at it, are either not amenable to measurement at all, or are amenable only to a strict binary classification (*e.g.* that a breach of rights either did occur or did not).

The need for careful analysis is nowhere clearer than in the case of societal impact assessment with respect to technologies to be used for security. This is because security always has two sides: there is actual, objective security – *i.e.* how secure a society actually is; and there is perceived, felt security – *i.e.* how secure a society perceives itself to be. Societal impact assessment with respect to security technologies must take into account both actual security and perceived security. Moreover, it must take into account the relationship between the two. This latter task turns out to be extremely difficult. It thus follows that in assessing the societal impact of a security or surveillance technology, one must consider: (i) the issue of whether people are *actually* more or less secure; (ii) the issue of whether people *perceive* themselves to be more or less secure; (iii) the fact that both *being secure* and *feeling secure* involve a wide range of domains (wellbeing, suspicion, economic life, political life, security is *human* security).

4.2 Societal Impact Assessment of Security Technologies

In 2011 the Directorate Enterprise – Security Programme of the European Commission set up Societal Impact Expert Working Group, whose



results were published in a Report released in February 2012.²⁴ In their reports the experts acknowledged that the securitization of society is a complex process and involves a range of impacts and consequences, some real and some matters of perception, all of which need to be addressed properly.

With regard to research initiatives aimed at developing new security technologies that have been so far sponsored by the EU, the experts complained about an insufficient consideration of the societal impact these initiatives generate. Addressing this impact would first require to reflect on the necessity and proportionality of a new security technology in a democratic society. Then, it would entail investigating the effects that both the implementation of a security research programme/project and the future employment of a new technological solution have on society. As stated in the Report: «Societal relevance asks whether research actually leads to enhancing the security of European citizens and how it will affect the lives of citizens in doing so».²⁵

The study of such an impact should not be restricted to the EU. It should also consider the potential effects these technological solutions may have outside Europe, *i.e.* in third countries. Indeed, as previously stated, a technology could be used in a very different way than what it was developed for. This means that it could be deliberately employed in a way that contravenes individuals' fundamental rights, or amplifies

²⁴ *Report of the Societal Impact Expert Working Group EC DG ENTR*, February 2012, available at http://www.bioenv.gu.se/digitalAssets/1363/1363359_report-of-the-societal-impact-expert-working-group-2012.pdf.

²⁵ *Ibidem*, p. 10.



people's fear or frustrates their aspirations. It is therefore paramount that developers together with EU Commission make sure that adequate regulation, control and licensing is available for a concerned security technology before it is finished and can be sold or exported.

4.3 Societal Impact of "Emerging" Security Technologies

4.3.1 Methodological Considerations

The main difficulties related to the analysis of the societal impact generated by security technologies tends to be exacerbated by the fact that the technologies here at stake are "emerging", *i.e.* yet to be developed and employed. Investigating such an impact implies making statements about events whose actual outcomes have not yet been observed. In other words, it entails thinking about the potential effects these technologies may have on society and forecasting their societal consequences.

There are different methods or techniques to forecast events (Makridakis, 1998; Amstrong, 2001). These methods may be applied in different fields and for diverse purposes. There are methods that may reveal appropriate and useful in order to investigate the likely societal impact of emerging security technologies.

One of the latter, entails asking for, gathering, and examining experts' opinions on the subject matter. These may be social scientists, economists, technologists or other specialists who can provide useful information, ideas and foresights about social consequences stemming from the development and adoption of emerging security technologies.



Among the most traditional techniques for collecting information from experts, there are “Delphi surveys”, “nominal group conferencing” and “structured interviews”. The choice of the technique to be employed will influence the selection of experts and vice versa.²⁶

Another forecasting method to be potentially employed to investigate the likely societal impact is trend analysis. This method is based on the assumption that the future will be very much like the past for some period of time. Trend analysis assumes that events, trends and development patterns in the past were shaped by various fundamental driving forces and that, as long as these forces do not change significantly, past change will continue into the future (Vanston, 1998). Usually, trend analysis is adopted and works quite well for quantifiable parameters. This makes it not suitable for investigating the societal impact comprehensively. As already pointed out, societal impact incorporates a wide range of categories ranging across the different aspects of people’s lives. Therefore, trend analysis can be appropriately used to forecast societal effects that are quantifiable (*e.g.* economic prosperity).

As per the societal effects that are “qualitative” in their nature, another forecasting technique to be employed is historical analogy (Aquilano, 2005). Very basically, this technique entails studying the past for extrapolating what will happen in the future. Applying this methods to investigate the societal impact that is likely to derive from the development and employment of emerging security technologies would roughly en-

²⁶ It should be noted that there are several other techniques for exploiting the power of groups in forecasting: brainstorming, gaming, synectics, focus groups are commonly refereed techniques.



tail: (i) to identify technologies or cluster of technologies that are similar – both in their main functions, operating conditions and context of employment – to a concerned emerging security technology; (ii) to examine the societal effects that the adoption of the former technologies generated and consider which effects are the most likely to reoccur when the emerging technology is introduced. For example, in order to forecast the societal consequences deriving from the use of emerging satellites technologies for monitoring public spaces in urban areas to prevent criminal activities, it may be worth studying the effects generated by the adoption of CCTVs or drones in the same areas for the same purpose. It is important to stress that the effects will not be the same. However, can be very similar.

Another useful forecasting technique that can be adopted in order to study the societal impact of emerging security technologies is scenario analysis. It is the process of analyzing possible future events by considering alternative possible outcomes (sometimes called “alternative worlds”) (Maack, 2001). In contrast to trend analysis, the scenario analysis is not using extrapolation of the past. It does not rely on historical data and does not expect past observations to be still valid in the future. Instead, it tries to consider possible developments and turning points, which may only be connected to the past. The main strength of this forecasting technique is that it offers the potential to integrate information from diverse sources and of different character into a single forecast (Porter, 1991). It allows to incorporate a wide range of quantitative and qualitative information produced by other forecast techniques (*e.g.* trend extrapolation and expert opinion studies). Scenario analysis represents



also an effective way of communicating forecasts to a wide variety of users.

It goes without saying that the employment of one of the above forecasting methods does not exclude the simultaneous adoption of any of the others. Indeed, they represent a set of tools that can be used in combination.

4.3.2 A Set of Questions

In order to think about and identify the potential societal effects stemming from the development and employment of emerging security technologies the following set of questions is here proposed. Questions are drawn on the EU Commission, *Impact Assessment Guidelines*, issued in 2009.²⁷ The Commission guidelines are for its staff preparing impact assessments of proposed and implemented policies. They do not deal with the impact generated by technologies. However, they offer a useful framework to carry out social impact assessment that may be employed for identifying and assessing the effects of a new security technology. It has to be noted that a set of questions to investigate the societal impact of EU sponsored security R&D initiatives has been already proposed by the Societal Impact Expert Working Group and adopted by the Commission for Horizon 2020.²⁸ The questions proposed here may integrate that

²⁷ *Ibidem*. The Guidelines explain what an impact assessment is, presents the key actors, sets out the procedural rules for preparing, carrying out and presenting an impact, and gives guidance on the analytical steps to follow in the impact assessment work

²⁸ *Report of the Societal Impact Expert Working Group EC DG ENTR*, cit., p. 17.



framework in order to make the assessment of the societal impact more comprehensive.

Security and Public Order: What documented security need(s) would the development and employment of an emerging security technology address? What threats to society would be addressed (e.g. crime, terrorism, pandemic, natural and man-made disasters, etc.)? Would the development and employment of an emerging security technology improve actual or perceived security, or both? What segment(s) of society would benefit from increased security as a result of the development and employment of an emerging security technology?

Fundamental Rights: What fundamental rights are likely to be affected by the development and proposed use of a certain emerging technology with security implications? What could be the impact of such technology on those rights? Would it be beneficial (promotion) or negative (limitation) or even both depending on the right concerned?

Equal Treatment and Non Discrimination: Could the development and employment of a new emerging security technology affect the principle of non-discrimination, equal treatment and equal opportunities for all? Could they have a different impact on women and men? Could they promote equality between women and men? Could they entail any different treatment of groups or individuals directly on grounds of sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age, and sexual orientation? Or could they lead to indirect discrimination? Would they be able to change power relations among individuals in a given community?

Social Inclusion: Could the development and employment of a new or emerging security technology lead directly or indirectly to greater equal-



ity or inequality in society? Could they affect specific groups of individuals (for example the most vulnerable or the most at risk of poverty, children, women, elderly, the disabled, unemployed or ethnic, linguistic and religious minorities, asylum seekers), firms or other organisations or localities more than others? Could they significantly affect third country nationals?

Public Health and Safety: Could the development and employment of a new emerging security technology affect the health and safety of individuals/populations? Could they increase or decrease the likelihood of health risks due to substances harmful to the natural environment? Could they affect health due to changes in the amount of noise, air, water or soil quality? Could they affect health due to changes energy use and/or waste disposal? Could there be specific effects on particular risk groups (determined by age, gender, disability, social group, mobility, region, etc.)?

Culture: Could have an impact on cultural diversity? Could they affects individuals' participation in cultural manifestations?

Employment and Labour: Could the development and employment of a new or emerging security technology facilitate new job creation or lead directly or indirectly to a loss of jobs? Could they have specific negative consequences for particular professions or groups of workers? How could they impact on job quality? Could they affect workers' health and safety?

Social Impact in Third Countries: Could the development and employment of a new emerging security technology have a social impact on third countries that would be relevant for overarching EU policies and obligations, especially those concerning respect for human rights?



5. (Ex-ante) Identification of Ethical and Fundamental Rights Implications

Assessing the societal impact of new and emerging technologies for security involves examining the effects they may have on individuals' fundamental rights. This section aims at describing in more details what the identification of these effects entails in terms of anticipatory thinking. It considers also the ethical implications. Actually, the notion of ethics is larger than the concept of fundamental rights, because it includes notions about human agency, duties, personality, habits, virtues, and so. However, this section will cover only the normative dimension of ethics and consequently discuss together ethical and human right implications. With regard to the latter, they are generally discussed by taking in to account the substantive content of the CFREU's provisions as defined by the scholarship and the established case-law (ECtHR and EUCJ). Nevertheless, although important and useful, the analysis of the jurisprudence concerning each Charter's rights is beyond the scope of this study.

5.1 The Preamble of the Charter of Fundamental Rights of the European Union

The first paragraph of the preamble of the Charter of Fundamental Rights of the European Union reads: «The peoples of Europe (...) are resolved to share a peaceful future based on common values». It is then apparent that the EU is first of all a community of values, say, the European identity is based on some shared values. The second paragraph specifies that « (...) the Union is founded on the indivisible, universal values of human dignity, freedom, equality and solidarity; it is based on



the principles of democracy and the rule of law». In other words, the Charter lists of the essential values that ground European identity, i.e.: 1) human dignity, 2) freedom, 3) equality, 4) solidarity, 5) democracy, 6) rule of law. The second paragraph continues by stating that the Union «places the individual at the heart of its activities, by establishing the citizenship of the Union and by creating an area of freedom, security and justice». According to the second part of the second paragraph the focus of the Union is the individual. The establishment of the European citizenship and the creation of an area of freedom, security and justice are instrumental to the promotion of the human being. In other words, this paragraph seems to deny the possibility that an abstract notion of society should ever prevail on the concrete individual existence. This implies, for instance, that the notion of “security” is tenable only to the extent that it protects actual individuals. It is intuitive the deep consequences that these implications may have on the development and the adoption of security technologies in the EU.

The following paragraphs discuss the six basic values in relation with emerging security technologies.

5.2 Human Dignity

The notion of dignity is difficult to define and there is disagreement about its exact content (Lebech, 2016; Donnelly, 2009; Meyer, 2002).²⁹

²⁹ Legal scholars describe dignity as «[an] ethereal concept ” which “can mean many things ” and therefore suffers from an inherent vagueness at its core». Cf. for example, Wright, 2006.



Although it should always be seen against a specific cultural background, dignity is a universal concept (Marshall, 2009). It is recognized as a fundamental right in many national and international declarations, proclamations, and conventions (Glensy, 2011).³⁰ Art. 1 of the CFREU states that: «Human dignity is inviolable. It must be respected and protected». However, human dignity is not only a fundamental right in itself; it constitutes the real basis of fundamental rights (Eberle, 1998). These rights or, better, their enforcement, may be interpreted as a particular (and concrete) mechanism for realizing human dignity (Donnelly, 2009).

However, what does respect for someone's dignity mean or entail? First, it entails refrain from any action or omission that have the result of dehumanizing an individual, *i.e.* depriving him of his human qualities, or causing him an experiences of shame or humiliation. Furthermore, it entails treating another individual always as an end and never solely as a mean or tool (Schachter, 1983, 848-850).³¹ It involves avoiding to subject another individual to torture or other degrading treatments, or holding him in a condition of slavery or servitude. Respecting human dignity

³⁰ It has to be noted that the European Convention on Human Rights is completely silent about human dignity. There is no formal and explicit acknowledgment for this right of concept. Within the Convention, human dignity does play a role not in the treaty text, but in the practice of the Court's case-law (Buyse, 2016).

³¹ See CJEU, *Kingdom of the Netherlands v European parliament and Council of the EU*, Case C-377/98, 9.10.2001, par. 69, 71, 76. In the ruling, the Court did not refer to CFREU, nor did it defined human dignity. However, it can be argued that it implicitly acknowledged the Netherlands' approach that human living matter could not be reduced to a means to a an end. Cf. Dupré, 2014, p. 14.



requires safeguarding individual's integrity, but also privacy – meant as personal intimacy, identity and honour –, and broadly other fundamental rights which represent inherent components of his dignity (e.g. the right to equal treatment).³²

With regard to integrity, it refers to the quality of individual's body and mind of being complete or undivided. Integrity is a fundamental right itself – *i.e.* the right to be free from bodily and mental intrusions or interferences – recognised in many international and national legal instruments.³³ In general, physical integrity is threatened by physical pain, injuries, sexual assaults, rape, physical inspections, and the like. Mental integrity is violated any time when emotional and cognitive processes are brutally invaded, abused and/or disrupted. As one may note the above actions impact also on individual's dignity.³⁴ The latter is undoubtedly violated any time that an undue and unsolicited intrusion or interference with individual's body and mind entails humiliation independently from the type of intrusion (tactile, visual, acoustic, psychological, olfactive), from whether it produces harm or adverse health conditions and whether the individual has given his consent.

Furthermore, respecting dignity requires also protecting privacy, a concept that in its broader meaning involves claims about the moral sta-

³² See for example CJEU, *A, B and C v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, Joined Cases C 148/13, C 149/13 and C 150/13 Judgment, 02.12.2014, par. 65. Cf. Dupré, 2014, p. 6.

³³ Art. 3 par. 1 of the Charter, placed in Title I "Dignity". Given the context in which the above provision is framed, it is evident that human dignity relates to personal integrity.

³⁴ See for example ECtHR (GCh), *Jalloh V. Germany*, Judgment, 11.07.2006, par. 68.



tus of the individual self and its honour (Bloustein, 1964, 1004; Whitman, 2004). In narrow sense, privacy involves personal knowledge and the power to protect or control it. It concerns not only information about an individual but the power of an individual to determine how information about him is used (Mordini, 2012, 18). This power allows its owner to prevent the use of personal information in a way that may jeopardise his identity, image and respectability. The notion of privacy stems from the concept of human dignity. It has its roots in human dignity, and the ultimate aim of protecting privacy is to contribute in protecting dignity. Privacy implies that there is a kind of border that define and protects personal life, personal characteristics, habits, feelings and opinions; a border that preserve personal autonomy, identity and integrity (Bonfanti, 2014). These elements can all be tied to human dignity. It should be noted that the above articulated notion of privacy is enshrined in the national and international provisions stating the individual's fundamental right to privacy (Bonfanti, 2011).

What has been discussed so far shows what respecting human dignity entails in general. But what does it involve when the development and (future) employment of emerging security technologies are at stake – especially those technologies that target individuals or require monitoring individuals' behavior (surveillance technologies)?

It is paramount that any emerging security technology is designed or employed in a way that does not humiliate individuals or treat them as they were not human beings but mere objects. Such kind of humiliation or treatment may derive from technologies the employment of which results in severe interferences with individuals' personal integrity and privacy (as well as discrimination on ground such as sex, race, colour,



ethnic or social origin, genetic features and similar). As far as integrity is concerned, one may for example think about an emerging technological device that is designed or used for screening people's body (and mind) in order to detect potential threats to other person's or infrastructures' security. Irrespective of the type of screening at stake, it is important this device does not intrude individuals' bodily or mental integrity in such a way it causes them experiences of shame, moral degradation or that make them feeling subject to public scorn. Similar considerations can be made with regard to the effects the concerned emerging device may have on privacy. In this case it should not jeopardise individual's honour and respectability, severely hinder his capacity to take autonomous decisions, or even expose him to serious forms of harassment (*e.g.* sexual). It should not disclose persons' nakedness and their vulnerabilities. Worries about the risk that the use of some security technologies entails humiliation may be raised for particular vulnerable categories like children, pregnant women, elderly, or for incapacitated persons, or for specific ethnic, religious and cultural groups.³⁵

Past experience regarding the impact on human dignity – meant both as personal integrity and privacy – generated by the deployment of technologies for security screening seems to confirm the soundness or, at least, the plausibility of the above concerns. One may think about the huge debate and critics following the adoption of image body scanners for security checks at European (and non-European) airports. As it was argued, the use of these devices entails treating individuals undergoing

³⁵ Cf. also below in the text.



security checks as though they were commodities, and no more human beings. In other words, the body scanners dehumanise individual to the extent they «reduces the traveler’s body to the same legal status as a piece of luggage on a conveyor belt» (Murphy, 2001).

In light of the above, it is necessary to adopt adequate strategies aimed at preventing that the development and employment of emerging security technologies may jeopardize human dignity. These strategies require taking actions from the early research and development stage of new and emerging technologies. They require thinking about: possible employments a concerned technology may have; the actors that are potentially involved in its use, in particular, the individuals or category of individuals that may be affected by its use; the effects it may have on their dignity – privacy, integrity – and the associated risks or problems. Once these risks and problems have been identified, it is necessary to think about and adopt measures aimed their elimination or mitigation. These measures may be technological, meaning that they may consist in technical solutions that inhibit the possibility a technology will be employed to jeopardise individuals’ dignity by violating their integrity and privacy. Once adopted, the consistency and effectiveness of these measures have then to be validated and monitored.

In sum, the described approach aims at embedding respect for human dignity in the design phase of a new technology. In other words, it has the goal to prevent or limit breaches of individual’s dignity, integrity and privacy from the very beginning. Now, one may think it is a too generic and vague approach, which is difficult to enforce in practice. Nevertheless, there are examples where it has been already successfully adopted. Reference is made to the new versions of image body scanners



that do not show the “naked” body of the passenger undergoing the screening but merely the objects he holds. Such a scanners are designed in a way that the officer viewing the image of the passenger cannot see the scanned person, his anatomic and medical details, but only a silhouette, or just a red light whereas prohibited items are detected.

5.3 Freedom

Broadly, freedom is the value of individuals to have control over their own actions (Nys, 2004; McHugh, 2006). The Charter of Fundamental Rights of the EU acknowledges both negative and positive freedoms. Its Title II, “Freedoms”, is “mainly” concerned with negative freedoms or, better, with negative rights.³⁶ The adverb “mainly” is used here because the above rights generally require that the individual right-holder should not be subjected to *arbitrary or unnecessary*³⁷ interference carried out by established public authorities – or other persons or groups (Clapham, 1993). In other words, they mainly require inaction. However, more or less explicitly, some of these rights ask for action too. This is for example evident as far as the right to data protection is concerned. According to Art. 8, par. 3 of the Charter «Compliance with these rules [*data protection rules*] shall be subject to control by an independent autho-

³⁶ Artt. 6-19.

³⁷ The rights can be limited. Measures taken by public authorities that interfere with these rights can be justified under certain conditions. The interference will only amount to a violation when the justifying conditions cannot be fulfilled. The requirements for a justified limitation are set out in Article 52 of the Charter.



riety» [emphasis added].³⁸ Although less explicit, action is also required by the right to education or to engage in work.³⁹ In general, rights that demands “respect for” or “safeguard for” they also ask for action by established authorities. In other words, they impose on these authorities the duty to adopt measures for realising effective protection. The main example is the right to privacy.⁴⁰

As the past and ongoing huge debate concerning the impact of security policies and practices on civil rights shows, interferences with the above rights may originate from the deployment and use of technologies aimed at preventing and contrast security threats. Examples of these technologies are CCTV, UAVs, imaging scanners, satellites, biometrics technologies, tracking devices, data mining and profiling software, and in general those devices employed for cyber or real, visual, acoustical, olfactive, behavioural surveillance and monitoring. In general, they are used to identify individuals, verify and authenticate their identity, detect and monitor their behaviour in public or semi-public spaces, check and screen their bodies and belongings, locate or track their movements, collect and link information about them and create profiles. Irrespective of considerations about the necessity and proportionality of the interferences the above technologies bring about, they affect the right to liberty and security (Zedner, 2008, 254), right to privacy and to the protection of personal data (Schermer, 2007), freedom of assembly (Gogarty, 2008;

³⁸ Art. 8.

³⁹ Artt. 14 and 15.

⁴⁰ Art. 7.



Smith, 2013), freedom of expression,⁴¹ and of thought, conscience and religion.⁴² Each technology may interfere with more rights at the same time and the combination of more technologies may raise the severity of the interference.

The above concerns may be addressed to security technologies to be developed and deployed in the future. With regard to these technologies, it is necessary to adopt adequate strategies aimed at preventing they may jeopardize individuals freedoms. As already explained above with regard to human dignity, one of these strategies requires thinking about: possible employments a concerned technology may have; the actors that are potentially involved in its use, in particular, the individuals or category of individuals that may be affected by its use; the effects it may have on their freedoms and the associated risks or problems. Once these risks and problems have been identified, it is necessary to think about and adopt measures to eliminate or mitigate them. These measures may be adopted at operational or technological level. With regard to the latter, they may consist in technical solutions that inhibit the possibility a technology will entail an arbitrary, unnecessary or not proportional interference with individuals freedoms. Once adopted, the

⁴¹ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, F. La Rue, 17 April 2013, available at http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40_EN.pdf. Cf. also *The Era of The Digital Mercenaries*, at <http://surveillance.rsf.org/en/>.

⁴² FRA, *The Use of Body Scanners: 10 Questions and Answers*, July 210, p. 5, available at http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/959-FRA_Opinions_Bodyscanners.pdf.



consistency and effectiveness of these measures have then to be validated and monitored.

5.4 Equality

The notion of “equality” is difficult to define and there are different interpretations of it. The EU Charter of Fundamental Rights sets out a series of principles and rights aimed at clarifying the notion of equality, the enforcement of which has the objective to realise equality. These principles and rights imply considering all individuals, or specific groups or categories of individuals having the same value and being worth of respect. In some cases, respect has to be pursued by affording to these individuals or group a special protection. In the Charter perspective, equality implies that everyone should be entitled to receive the same treatment before the law and that there should be no discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation; cultural, religious and linguistic diversity are to be respected; right of children, the elderly and persons with disabilities have to be enforced effectively by adopting concrete and specific measures.⁴³

Equality may be threatened by emerging security technologies in different ways. First, unequal treatment or discrimination may stem both

⁴³ Art. 20-26.



from the technology's operational capabilities and/or from its "governance", *i.e.* the decisions concerning when and how to employ it. In the former sense, unequal or discriminatory treatment against individuals or groups is the direct consequence of the way an emerging technology for security is designed (Hildebrandt, 2008). For example, one may think about technologies that use personal characteristics, information or behavioral patterns to determine whether an individual may represent a security threat (Guzik, 2009). If such a determination is based on individual's race, colour, ethnic or social origin, genetic features, religion or belief etc., and entails *per se* a disadvantageous treatment, one may say that the principle of equality is infringed (Norris, 2003). However, it is also possible that apparently neutral or objective criteria, such as specific movements, are used as classifiers, which in practice would disproportionately affect the specific individuals or groups.

Again, experience regarding the impact on the value of equality, and the right to equal treatment, generated by the deployment of security technologies seems to confirm the plausibility of the above concerns. For example, as it was pointed out with regard to image body scanners, their use, which produces "naked images", may result in direct discrimination. Concerns about respect of the value and right to equal treatment between individuals and groups have also been raised by biometrics as well as data mining technologies (Cantore, 2011; Hildebrand, 2008).

In light of the above, emerging security technologies should be designed in a way that inhibit or limit the possibility to process sensitive data (*data protection by design*), *i.e.* data «revealing racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, trade-union membership, and the processing of data concerning health or sex life»; they



should be designed by taking in to consideration the specific needs of people with particular disabilities and that may be negatively affected.

5.5 Solidarity

“Solidarity” is another fundamental value on which the European Union is funded. According to the Charter of Fundamental Rights of the EU, solidarity may be realised through the enforcement of some specific social rights.⁴⁴ Two of these rights are particularly relevant with regard to emerging security technologies. They are the individual’s rights to have ensured a high level of human health and environment protection.⁴⁵

As far as the former right is concerned, it entails to protect individuals from possible or established negative effects emerging technologies may have on their health. These effects may originate both from the materials/substances that are employed to build a concerned technology and the effects generated by its use. Developers and manufactures should ensure that their products not only meets but also exceeds established safety standards to account for unexpected factors. The employment of new technologies should be based on a preliminary assessment of possible health risks both for users and for any other individuals that may be affected by these technologies.

⁴⁴ Art. 27-38.

⁴⁵ Art. 35 and 37.



It is clear that safety is paramount and a lack of safety measures could have severe consequences also with regard to the “life” of a certain technology. Safety concerns have been already raised with regard to different types of “new” materials and technologies, like nano- and biotechnologies. In addition, technologies that emit radiations may represent a potential threat to individual health. Speaking about security technologies, it is worth reminding the case of X-ray body scanners, which use “backscatter” ionized radiation technology, that were deemed too dangerous for passengers’ health. Therefore, the EU decided to ban these type of scanners and preferred millimeter-wave scanners that utilize low-energy radio waves.⁴⁶

Further to the potential or established risks for human health, the development and use of emerging security technologies may have a negative impact on the environment. Manufacturing new and emerging technologies will of course need materials and energy, which in themselves may present a new environment burden or hazard. Furthermore, the components such technologies consist of could be highly polluting or the provision of the raw materials that are necessary in the manufacturing of such components may entail severe intervention on the planet hearth (mining, drilling, and interferences with eco-systems). These aspects should be monitored and assessed.

⁴⁶ Cf. <http://www.forbes.com/sites/daviddisalvo/2011/11/15/europe-bans-airport-body-scanners-over-health-and-safety-concerns/>.



5.6 Democracy

The EU is funded on the value of democracy that implies individuals' active and equal participation to the decision-making process (Shapiro, 2005, 10, 35). The EU's embodied notion of democracy emphasises the features of civility, mutual respect, and open-mindedness through which debate and critical examination leads to a fuller understanding of issues and a more reflective set of preferences. This aspect of democracy is valuable because it corresponds to a society in which open and uncensored debate leads to the formation of individual and collective preferences and embodies the ideas of democratic equality among citizens (Sen, 1999). In turn, democracy provides the natural environment for the protection and effective realization of fundamental rights. Equality, freedom and the respect for the principle of the rule of law have both been identified as important characteristics of democracy.

As pointed out by the European Court of Human Rights – that is the monitoring body of the European Convention of Human Rights, to which the EU Charter is linked⁴⁷ –, a democratic society is based on “pluralism”, “tolerance”, “broadmindedness”, “equality”, “liberty”, “right to fair trial”, “freedom of expression, assembly and religion”.⁴⁸ The Charter of Fundamental Rights of the EU then specifies that the value of democracy in the EU entails acknowledging and enforcing citizens' rights: to vote and stand as a candidate at elections to the European Par-

⁴⁷ Art. 52.

⁴⁸ Cf., for example, ECtHR, 13.02.2003, *Refah Partisi (the Welfare Party) v. Turkey*, Judgment, available at <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60936>.



liament and at municipal elections; to good administration; of access to documents; to petition, freedom of movement and residence; to receive diplomatic and consular protection, to consult and receive redress from the European Ombudsman.⁴⁹

Over the past decade, interest in the relationship between democracy and security technologies has grown up among scholars and practitioners. The main object of their debate has been the democratic procedure in making decisions about security technologies (Sclove, 1999). Nevertheless, they have omitted the equally important question of whether security technologies are *substantively* democratic – that is, whether their design and use is compatible with the value of democracy (Sclove, 1995, 26-33). As it was argued: «Technological innovations are similar to legislative acts or political foundations that establish a framework for public order that will endure over many generations. For that reason the same careful attention one would give to the rules, roles, and relationships of politics must also be given to such things as the building of highways» (Winner, 1989).

In theory, an emerging security technology may be deemed democratic if it enables individuals and groups to participate fully in political and social life. It is democratic if it does not contribute in establishing authoritarian relationships between individuals or support illegitimately hierarchical power relations between groups and organizations (Sclove, 1995); if it is not vulnerable to catastrophic sabotage that may represent a risk for democratic institutions and individuals rights; finally, if promo-

⁴⁹ Art. 29-36.



tes tolerance and justice. The above said is the theory; what does it imply in practice?

To be democratic, emerging security technologies should *at least* be designed in a way they do not allow for arbitrary, illegal and not proportional interference with freedom of information, freedom of speech, of assembly, and the right to privacy (Petri, 2008). Democracy means respect for individuals' freedom of information, *i.e.* their right to hold and impart information as well as their right to know. Enforcing these rights entails allowing citizens to develop personal political opinions and to adopt political decisions. Nevertheless, democracy also means safeguarding individual's freedom of speech and freedom of assembly, as well as fostering their participation in public life. Finally, democracy means respect individuals privacy, *i.e.* their autonomy and decisional power, as well as to protect their personal data, especially those that are sensitive (*e.g.* political opinions). Indeed, if individuals are aware or feels that such kind of information may be routinely collected for security purpose they may refrain from participating to the social and political life.

In light of the above, it is paramount to make emerging security technologies "democratic" by technological design. For example, by limiting the possibility that surveillance technologies may collect and process information revealing political opinions (Data Protection-by Design).

5.7 Rule of Law

The principle of the rule of law, or the supremacy of the law, requires a system of governance based on non-arbitrary rules. In other words, it requires the government to exercise its power in accordance with well-



established and clearly written rules, regulations, and legal principles. The Charter details the principle of the rule of law in its last Title, “Justice”.⁵⁰

On the one hand, laws are used for the regulation of technologies; on the other, they allow the use of technologies to pursue established goals, among which (national) security. However, technologies may change the contents of protected legal interests. They can contribute in modifying the notion of some fundamental rights as it has been the case of the right to privacy, whose content has been transformed by the rise of ICT (Cassano, 2001). In other words, the change in technologies influences the change in the law; and the rules regulating new technologies are shaped by the features characterizing such technologies.

6. Conclusions

The development and adoption of new technological solutions can foster the security of the European Union, its Member States, as well as of European communities and citizens. Security is a fundamental and overarching societal value that should be preserved and pursued. Threats to security are not simply physical threats to individuals, institutions, infrastructures or assets; they are also threats to societal core values of peace and liberty, to the socio-economic well-being of a given community as well as to its traditions, shared experiences, organic, dy-

⁵⁰ Art. 47-50.



dynamic and collective life. Therefore security extends beyond the material aspects of the physical protection and gives attention to the actual resilience and robustness of a community and in general in its confidence, trust, economic stability and growth, and territorial cohesion. Furthermore, it seems obvious that no fundamental rights can be fully enjoyed without a secure environment. In other words, security is a prerequisite for enjoying human rights and civil liberties. It should anyhow not be forgotten that a primary and very core aim of any security policies or practices is to safeguard the human being. Respect for individuals' fundamental rights is thus an essential element of any security policy or practice.

The development and employment of emerging technologies for security promise benefits, but also have the potential for novel risks, not just in the domain of traditional environmental, health, and safety risks, but also broader ethical, fundamental rights and socio-economic risks and impacts.⁵¹ Their development and future adoption tend to destabilize existing norms, institutions and power relationships (Allenby, 2011, 7). Their complexity often exceeds the capacity of governance institutions and, in general, of large part of society, to understand them. The problem is also exacerbated by the rapid pace these technologies develop and the uncertainties surrounding the outcome of their development, as well as their possible utilisation. In a context of great uncertainty, foreseeing and governing the effects of emerging security technologies

⁵¹ Actually, technologies may have impact on technologies too (Twiss, 1992, 56; Bijker, 1997).



on a given legal, political, environmental system, and, in particular, on individuals' fundamental rights and values before they are actually adopted is a very hard task. The issues raised by one specific emerging technology in one context could well be different from those raised by the same technology but used in a different context. Each case needs to be considered on its merits. Since it is difficult to foresee the exact context an emerging technology ends up to be employed, targeting all the ethical, societal and fundamental rights issues maybe very complicated. Furthermore, although it seems clear that carrying out an ethical, societal and fundamental rights impact assessment roughly entail to establish the likely effects a concerned emerging security technology has on individual rights, values and society, a sound methodology(ies) for such a difficult assessment has yet to be established.



References

Allenby, B.R. (2011), *Governance and Technology Systems: The Challenge of Emerging Technologies*, in Marchant, G.E. (2011), B.R. Allenby and J.R. Herkert (Eds), *The Growing Gap Between Emerging Technologies and Legal-Ethical Oversight*, Dordrecht: Springer.

Aquilano, N.J., R.B. Chase and F.R. Jacobs (2005), *Operations Management for Competitive Advantage*, New York: McGraw-Hill-Irvin Series.

Armstrong, J.S. (ed.) (2001), *Principles of Forecasting: a Handbook for Researchers and Practitioners*, Norwell: Springer.

Bigo, D. & J. Jeandesboz (2010), *The EU and the European Security Industry Questioning the “Public-Private Dialogue”*, 5, <http://aei.pitt.edu/14989> (consultato il 2 Ottobre 2016).

Bijker, W. E., T.P. Huges, and T. Pinch (Eds) (1997), *The Socio Construction of Technological Systems*, Cambridge: MIT Press.

Bloustein, E.J. (1964), *Privacy as an Aspect of Human Dignity: An Answer to Dean Prosser*, in *New York University Law Review*, 39, pp. 962–1007.

Bonfanti, M.E. (2014), *From Sniffer Dogs to Emerging Sniffer Devices for Airport Security: An Opportunity to Rethink Privacy Implications?*, in *Science and Engineering Ethics –Special Issues on Human Security*, pp. 791-807

Bonfanti, M.E. (2011), *Il diritto alla protezione dei dati personali come riconosciuto dal Patto internazionale sui diritti civili e politici e dall’art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo: similitudini e difformità di contenuti*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 5(3), pp. 437-481.

Burgess, J.P. (2012), *The Societal Impact of Security Research*, in *Prio Policy Brief*, 9, http://file.prio.no/Publication_files/Prio/Burgess-Societal-Impact-Policy-Brief-9-2012.pdf (consultato il 2 Ottobre 2016).



Buyse, A. (2016), *The Role of Human Dignity in ECHR Case-Law*, in *ECHR Blog*, 21 October 2016, at <http://echrblog.blogspot.ch/2016/10/the-role-of-human-dignity-in-echr-case.html> (consultato il 2 Ottobre 2016)

Cantore, D. (2011), *On Biometrics and Profiling: A Challenge for Privacy and Democracy?*, in *International Journal of Technoethics*, 2(4), pp. 84-93.

Cassano, G. (2001), *Internet e riservatezza*, in G. Cassano, *Internet. Nuovi problemi e questioni controverse*, Milano: Giuffrè, pp. 9-18.

Clapham, A. (1993), *The "Drittwirkung" of the Convention*, in MacDonald R.St.J, F. Matscher, H. Petzold (eds), *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff, pp. 163-206.

Eberle, E. (1998), *Human Dignity, Privacy, and Personality in German and American Constitutional Law*, in *Utah Law Review*, 4, pp. 964-1056.

Donnelly, J. (2009), *Protecting Dignity: An Agenda for Human Rights*, Research Project on Human Dignity: "Human Dignity and Human Rights", University of Denver, pp. 14-35, http://www.udhr60.ch/report/donnelly-HumanDignity_0609.pdf (consultato il 2 Ottobre 2016).

Dupré, C. (2014), *Art. 1 – Human Dignity*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (Eds.). *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary* (1st ed.), pp. 3-38, Croydon: Hart Publishing.

Glensy, R.D. (2011), *The Right to Dignity*, Drexel University Earle Mack School of Law Research Paper No. 2011-W-01, http://www3.law.columbia.edu/hrlr/hrlr_journal/43.1/Glensy.pdf (consultato il 2 Ottobre 2016).

Gogarty, B. (2008), *Unmanned Vehicles, Surveillance Saturation and Prisons of the Mind*, in *Journal of Law, Information and Science*. Special Edition: *The Law of Unmanned Vehicles*, 19, pp. 73-145.



Saggi

Guzik, K. (2009), *Discrimination by Design: Predictive Data Mining as Security Practice in the United States' War on Terrorism*, in *Surveillance and Society*, 7(1), pp. 1-17.

Hildebrandt, M. (2008), *Profiling and the Rule of Law*, in *Identity in Information Society*, 1, pp. 55-70.

Lebech, M. (n.d.), *What is Human Dignity?* http://eprints.nuim.ie/392/1/Human_Dignity.pdf (consultato il 2 Ottobre 2016).

Maack, J.N. (2001), *Scenario Analysis: a Tool for Task Managers*, <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEV/Resources/3177394-1167940794463/ScenarioAnalysisMaack.pdf> (consultato il 2 Ottobre 2016).

Makridakis, S.G. S.C. Wheelwright, R.J. Hyndman (1998), *Forecasting: Methods and Applications*, III Ed., New York: Wiley.

Marshall, J. (2009), *Personal Freedom through Human Rights Law? Autonomy, Identity and Integrity*, Leiden: Martinus Nijhoff.

McHugh, P.J. (2006), *Negative and Positive Freedom – An Introduction*, http://www.tere.org/assets/downloads/secondary/pdf_downloads/ALevel/NegativePositiveFreedom.pdf (consultato il 2 Ottobre 2016).

Meyer, M.J. (2002), *Dignity as a (Modern) Virtue*, in Kretzmer D. and E. Klein (ed.), *The Concept of Human Dignity in Human Rights Discourse*, The Hague: Kluwert Law International.

Mordini, E. (2012), *New Security Technologies and Privacy, in Ethical and Regulatory Challenges to Science and Research Policy at the Global Level*, pp. 14-30, Luxembourg: EC DG Research and Innovation.

Murphy, M.C. and M.R. Wilds (2001), *X-Rated X-Ray Invades Privacy Rights*, in *Criminal Justice Policy Review*, 12(4), p. 333–343.



Norris, C. (2003), *CCTV, the Panopticon, and the Technological Mediation of Suspicion and Social Control*, in Lyon D. (Ed.), *Surveillance as Social Sorting: Privacy, Risk and Automated Discrimination*, London: Routledge, pp. 249-281.

Nys, T. (2004), *Re-Sourcing The Self? Isaiah Berlin and Charles Taylor and the Tension Between Freedom and Autonomy*, 14(4), pp. 215-227.

Petri, T. (2008), *The User Perspective – Democracy and the Citizen: Criteria for Security Technologies*, 4
[http://www.prise.oew.ac.at/docs/Democracy and the Citizen -
Criteria for Security Technologies - Thomas Petri.pdf](http://www.prise.oew.ac.at/docs/Democracy_and_the_Citizen_-_Criteria_for_Security_Technologies_-_Thomas_Petri.pdf) (consultato il 2 Ottobre 2016).

Porter, A.L., A.L. Roper, T.W. Manson, F.A. Rossini, J. Banks, B.J. Wiederholt (1991), *Forecasting and Management of Technology*, New York: Wiley.

Schachter, O. (1983), *Human Dignity as a Normative Concept*, in *American Journal of International Law*, 77, pp. 848-854.

Shapiro, I. (2005), *The State of Democratic Theory*, Princeton: Princeton University Press.

Schermer, B.W. (2007), *Software agents, surveillance, and the right to privacy: a legislative framework for agent-enabled surveillance*, Leiden: Leiden University Press.

Sen, A. (1999), *Democracy as a Universal Value*, in *Journal of Democracy*, 10(3), pp. 3-17.

Sclove, R.E. (1995), *Democracy and Technology*, New York and London: The Guilford Press.



Saggi

Sclove, R.E. (1999), *Democratic Politics of Technology: The Missing Half. Using Democratic Criteria in Participatory Technology Decisions*, at <http://www.loka.org/idt/intro.htm> (consultato il 2 Ottobre 2016).

Smith, M. (2013), *Resist the Surveillance Drones, a threat to Freedom of association!*, <http://solanopfp.blogspot.it/2013/04/resist-surveillance-drones-threat-to.html> (consultato il 2 Ottobre 2016).

Twiss, B.C. (1992), *Forecasting for Technologists and Engineer: A Practical Guide for Better Decisions*, London: Peregrinus.

Vanston, J.H. (1998), *Technology Forecasting: An Aid to Effective Technology Management*, Austin: Technology Future Inc.

Whitman, J.Q. (2004), *The Two Western Cultures of Privacy: Dignity Versus Liberty*, in *Yale Law Journal*, 113, pp. 1151-1221.

Winner, L. (1989), *The Whale and the Reactor: A Search for Limits in an Age of High Technology*, Chicago: University of Chicago Press.

Wright, R.G. (2006), *Dignity and Conflicts of Constitutional Values: The Case of Free Speech and Equal Protection*, in *San Diego Law Review*, 43, pp. 527-576.

Zedner, L. (2008), *Epilogues: the Inscapable Insecurity of Security Technologies*, in Aas, K.F., H.O. Gundhus, H.M. Lomell, *Technologies of Insecurity: The Surveillance of Everyday Life*, 2008, pp. 219-237.



Abstract

Let's Go for New or Emerging Security Technologies!... What About Their Impact on Individuals and the Society?

Technological innovation is embraced as an unquestionable component of the EU's security policies which promote the development and employment of "new", "advanced", "next generation" or "emerging" technologies for countering security threats. The same policies call also for the assessment of the impact emerging technological tools may have on individuals' values, their fundamental rights, and the society as a whole. With regard to technologies that are "emerging", this assessment should occur at R&D stage, and aim at establishing the likely effects the technologies may have on the above values, rights, and the society. It should estimate to what extent their potential employment comply with the principles of a democratic society and the rule of law. As such, it is a very wide-ranging and complex form of investigation. The proposed paper examines the benefits stemming from an ex-ante impact assessment of emerging technologies for security. It argues that anticipatory thinking on ethical, fundamental rights and societal implications of emerging technologies is paramount to identify and mitigate possible negative effects as well as fully exploit all the benefits the concerned technologies may generate. It then discusses a methodology for investigating the ethical, fundamental rights and societal implications generated by the adoption of emerging technological solutions.

Keywords: Security; Technology; Fundamental Rights; EU; Impact Assessment.



Osservatori



Diritto alla riservatezza e sicurezza nella giurisprudenza delle Corti costituzionali e sovranazionali europee. Il caso della *Data Retention Directive*

di Luca Curicciati *

1. Introduzione

Nella società moderna, caratterizzata da costanti e celeri sviluppi tecnologici, comprendere in che modo si possa tutelare adeguatamente il diritto alla riservatezza individuale rappresenta una questione fondamentale. In particolare, la grande diffusione degli *smartphone* e dei *social network* ha fatto in modo che si possa venire a conoscenza, molto più facilmente rispetto a qualche decennio fa, di aspetti rilevanti della vita privata di ogni persona. È evidente che questa “spettacolarizzazione” del privato riceva impulsi importanti dal singolo individuo, il quale

* Dottore in Giurisprudenza, Università degli Studi di Bari “A. Moro”. Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*).



spontaneamente posta in rete informazioni che attengono la sua vita personale: opinioni, relazioni sociali, abitudini, esperienze lavorative.

Probabilmente, e per certi versi anche inconsapevolmente, la società attuale sta perdendo la concezione e il valore della tutela della propria riservatezza, non percependo come la protezione dei dati personali rappresenti uno snodo fondamentale anche per altri diritti. Va posta in luce anche la potenziale attitudine degli algoritmi dei motori di ricerca sul web a rivelare, associando gli elementi delle stringhe di ricerca degli utenti, dati personali e sensibili. In tale prospettiva si ricordi ad esempio la sentenza “*Google Spain*”¹, decisiva per qualificare l’attività di un motore di ricerca come “trattamento di dati personali”, e per definire l’obbligo del gestore di eliminare, su richiesta dell’interessato, dall’elenco dei risultati di una ricerca effettuata a partire dal nominativo di una persona, dei collegamenti verso pagine contenenti dati sensibili. Speciale attenzione va dedicata anche ai c.d. *cookies*, dati raccolti durante la navigazione dell’utente su internet e che possiedono una rilevante valenza sotto il profilo statistico e permettono la “profilazione” dell’utente. Appare evidente non soltanto l’importanza di tale attività sotto il profilo del diritto alla riservatezza, ma anche per l’utilizzo potenzialmente pregiudizievole dei dati.

Alla luce di tali considerazioni, il diritto alla riservatezza, classificato da Norberto Bobbio (1997) nella categoria dei c.d. “diritti di quarta generazione”, ovvero quei diritti legati allo sviluppo dell’informatica e del-

¹Corte Giustizia UE, *Google Spain SL, Google Inc. vs Agencia Española de Protección de Datos, Mario Costeja González* (causa C131/12 del 13 maggio 2014).



le telecomunicazioni, ricopre oggi un ruolo centrale per regolare le relazioni umane, ed è efficacemente “inglobato” all’interno del nostro patrimonio giuridico. Tuttavia, ormai troppo spesso, i cittadini rivestono il ruolo di “spettatori inermi” rispetto a politiche nazionali ed internazionali che pongono in discussione alcuni dei nostri diritti fondamentali.

In un contesto storico come quello attuale è giusto che a prevalere sia il principio per cui *salus rei publicae suprema lex esto*, e quindi ogni deroga ai diritti fondamentali deve essere accettata in quanto rivolta a garantire una maggiore sicurezza, o sarebbe più opportuno, alla luce di emergenze come quella terroristica che assume sempre più i caratteri dell’ordinarietà e non dell’eccezionalità, riorganizzare la tutela delle nostre garanzie per evitare che possano configurarsi abusi come quelli che hanno riguardato il diritto alla riservatezza?

Per rispondere a tale domanda, un importante ambito di analisi è rappresentato dai limiti entro i quali sono considerate ammissibili possibili violazioni a tale diritto allo scopo di tutelare interessi statali e sovra-statali confliggenti (Bonetti 2006; De Vergottini 2004 a e b). Cruciale, a tal fine, è lo studio degli sviluppi normativi e giurisprudenziali europei degli ultimi anni, a partire dal celebre caso della *Data retention directive*, a cui è dedicato questo scritto, fino alla più recente “sentenza Teledue” della Corte Giustizia UE del 21 dicembre 2016, con cui la Grande Sezione della Corte ha stabilito che gli Stati membri non possono imporre ai fornitori di servizi di comunicazione elettronica un obbligo generale e indifferenziato di conservazione dei dati relativi al traffico e all’ubicazione degli utenti, in assenza del consenso degli stessi. Si può solo prevedere, a titolo preventivo, una conservazione mirata allo scopo esclusivo di combattere gravi fenomeni di criminalità, a condizione che la stessa si



limiti a quanto necessario per quello che attiene le categorie di dati da conservare, i mezzi di comunicazione interessati, le persone implicate e la durata di conservazione prevista (Pollicino e Bassini 2017).

In ragione della complessità e della costante evoluzione che caratterizza tale diritto risulta opportuno, prima di esaminare gli aspetti principali della sentenza con cui la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha sancito l'invalidità della c.d. *Data Retention Directive*, fornire una breve ricostruzione storica del diritto alla riservatezza, utile per contestualizzare, a grandi linee, il tema oggetto di questo scritto. Infine, l'analisi comparativa della giurisprudenza di alcune Corti costituzionali statali, ha lo scopo di analizzare l'impatto della Direttiva 2006/24/CE all'interno degli ordinamenti nazionali, valutando i differenti orientamenti emersi, soprattutto in seguito alla pronuncia della Corte di Giustizia.

2. Il diritto alla riservatezza delle comunicazioni

Al termine della *26th International Conference on Privacy and Personal Data Protection*, Stefano Rodotà afferma che:

la *privacy* si presenta come un elemento fondamentale della società dell'eguaglianza. Senza una forte tutela dei dati riguardanti le convinzioni politiche o l'appartenenza a partiti, sindacati, associazioni, i cittadini rischiano di essere esclusi dai processi democratici: così la *privacy* diventa una condizione essenziale per essere inclusi nella società della partecipazione. Senza una forte tutela del "corpo elettronico", dell'insieme delle informazioni raccolte sul nostro conto, la stessa libertà personale è in pericolo. Diventa così evidente che la *privacy* è uno strumento necessario per difendere la società



della libertà, e per opporsi alle spinte verso la costruzione di una società della sorveglianza, della classificazione, della selezione sociale (Rodotà 2004).

La storia del diritto alla riservatezza è uno dei casi sintomatici di “trapianto” di istituti giuridici da un Paese ad un altro e di circolazione di modelli giuridici. Infatti tale diritto trae le sue origini dall’esperienza statunitense: nel 1890, in un saggio dal titolo *The right to privacy*, del senatore Warren e del giudice Brandeis (Brandeis e Warren 1890), si ritrova la prima definizione di *privacy*, ovvero «*the right to be let alone*», in cui si propone di considerare illecito civile (*tort*) la lesione della *privacy* dell’individuo.

L’opera rappresenta una pietra miliare in materia in quanto è la prima monografia giuridica a riconoscere l’esistenza di questo autonomo diritto. Prima di allora le esigenze di tutela della vita privata, seppur avvertite a livello sociale, non trovano un riconoscimento giuridico, venendo ricondotte all’interno delle logiche di diversi diritti, quali il diritto alla reputazione e all’onore. L’importanza del saggio si evince dalla volontà di proteggere l’essenza del diritto alla *privacy* non per il valore che esso ha rispetto alla dimensione pubblica, ma per l’importanza che esso possiede nella dimensione privata del titolare del diritto.

Attualmente negli USA la *privacy* non si configura come un diritto fondamentale dell’individuo, ma come un diritto del consumatore, da bilanciare con le esigenze delle imprese. A dimostrazione di ciò, la competenza a vigilare sull’aderenza dei comportamenti delle aziende su quanto dichiarano nelle proprie *privacy policy* e sul rispetto delle leggi sulla *privacy* appartiene alla FTC (*Federal Trade Commission*), agenzia deputata alla tutela dei consumatori negli USA. La natura settoriale del si-



stema statunitense ha mostrato tutta la sua fragilità a seguito degli attentati dell'11 settembre del 2001, nel momento in cui il governo americano, approvando una legislazione d'emergenza di contrasto al terrorismo, ha posto in essere una indebita compressione del diritto alla *privacy* dei cittadini americani in nome della sicurezza nazionale.

Nell'odierna società dell'informazione, il concetto di riservatezza risulta indissolubilmente legato a quello del diritto alla protezione dei dati personali. In particolar modo negli ultimi anni è stato possibile assistere ad una vera e propria consacrazione di questo diritto all'interno di testi normativi sia nazionali che sovrastatali. Quello che caratterizza tale nozione in primo luogo è l'impossibilità di individuare elementi statici e predeterminati che possano definirlo nel tempo. Infatti il diritto alla riservatezza, definito anche come diritto alla *privacy*, si presenta come un concetto estremamente mutevole e particolarmente correlato a situazioni attinenti da un lato la sfera sociale dell'individuo e, dall'altro, l'evoluzione tecnologica.

A tal proposito, basti pensare che all'interno del Codice civile italiano non esiste nessuna norma che definisca esplicitamente questo diritto. Questa assenza ha erroneamente generato l'idea che tutto ciò che attiene la riservatezza dell'individuo non è suscettibile di tutela all'interno del nostro ordinamento, ma già nella Costituzione italiana vi sono richiami a disposizioni di carattere generale (come gli artt. 2 e 3) o specifiche (come gli artt. 13, 14, 15). Il riferimento all'art. 2 Cost. risulta particolarmente pertinente sotto il profilo del riconoscimento e della garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, per il legame che si instaura tra persona e formazioni sociali, per la esplicita previsione di doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale. L'art. 3 invece, nel riconoscere



l'eguaglianza giuridica e nello stabilire l'impegno positivo a rimuovere gli ostacoli che impediscono ai consociati di godere effettivamente dell'eguaglianza e della libertà, pone in rilievo il valore della persona umana ed il principio personalista. Ragion per cui il combinato realizzato tra queste due norme è utile per affermare, seppur indirettamente, l'inviolabilità di tale diritto. In particolare, se si considera la *privacy* come aspetto legato alla libertà personale, essa da un lato implica una sorta di "libertà negativa", ovvero la garanzia che nessun altro possa intromettersi nella sfera privata del titolare della libertà stessa, e, dall'altro, una "libertà positiva", intesa come possibilità di attribuire al soggetto titolare del diritto l'autonomia di intervenire di fronte a comportamenti altrui che possano ledere la propria posizione sociale (Baldassarre 1997) .

In ambito europeo è solo con la direttiva 95/46/CE – relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione dei dati (Flor 2015; Bignami 2007; Benedizione e Paris 2015) - che per la prima volta viene fissato uno standard di tutela obbligatoriamente vincolante per gli Stati appartenenti all'UE. Questa direttiva rappresenta uno snodo cruciale se si vuol capire come l'Unione europea sia in grado di tutelare la nostra *privacy* permettendo congiuntamente la libera circolazione delle informazioni tra gli Stati membri. La sfida più importante cui la società e le istituzioni europee sono chiamate a rispondere è proprio questa: riuscire a dimostrare che un equo bilanciamento tra queste due differenti esigenze è possibile. Ogni giorno, infatti, imprese, enti pubblici e singoli cittadini trasmettono grandi quantità di dati personali attraverso i confini nazionali all'interno dell'UE. Un eventuale conflitto di norme nazionali sulla protezione dei dati presenti in vari paesi interromperebbe gli scambi internazionali,



frenando il mercato e il processo di integrazione economica e sociale. I principi della direttiva sono poi stati acquisiti e fatti propri dall'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea² che tutela la protezione dei dati di carattere personale.

L'importanza di questo diritto si evince anche dalle garanzie introdotte in relazione alla tutela degli individui e al trattamento dei propri dati personali da molte delle Costituzioni europee di ultima generazione. Si pensi ad esempio alla Costituzione svizzera del 1999, il cui art. 13, 2° co., dispone che «ognuno ha diritto d'essere protetto da un impiego abusivo dei suoi dati personali» o alla Costituzione spagnola del 1978, il cui art. 18, 4° co., stabilisce che «la legge limita l'utilizzazione dell'informatica al fine di garantire l'onore, l'intimità personale e familiare dei cittadini ed il pieno esercizio dei loro diritti».

Lo sviluppo della società dell'informazione comporta, tra le sue conseguenze, l'introduzione di nuovi servizi di comunicazione elettronica. In quest'ottica il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno provveduto ad adottare la direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche. I dati sul traffico relativi agli abbonati ed agli utenti, trattati e memorizzati dal fornitore di una rete pubblica o di

² «Ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente.»



un servizio pubblico di comunicazione elettronica devono essere cancellati o resi anonimi quando non sono più necessari ai fini della trasmissione di una comunicazione. Il diritto alla riservatezza, a seguito della sempre più costante e innovativa diffusione di nuove tecniche di comunicazione a distanza che si basano sull'utilizzo di Internet (es. Skype, Messenger, Whatsapp), ha mutato la propria fisionomia, ragion per cui si è reso necessario un adeguamento delle sue tutele che possa conformarsi alle recenti innovazioni tecnologiche.

L'informazione rappresenta ormai un importante fattore economico. È chiaro che individuare in maniera accurata le caratteristiche della domanda dei consumatori permette alle industrie di fornire un'offerta conforme alle necessità del mercato. In tale contesto risulta palese come tutta la miriade di informazioni che viene veicolata da Internet venga considerata dagli operatori economici alla stessa stregua di un prodotto fondamentale per garantire incrementi produttivi costanti³. Se quindi la

³ Si pensi ad esempio agli *smartwatch*, orologi intelligenti che oltre ad effettuare telefonate, inviare e ricevere sms, disporre di navigatore GPS e mantenere contatti attraverso i *social network*, consentono anche di monitorare i passi ed il battito cardiaco, una funzionalità, peraltro proposta anche da alcune marche di *smartphone* (*iPhone* Apple), pensata per gli amanti del *fitness*. Federprivacy, associazione italiana che promuove con ogni mezzo la divulgazione, la conoscenza ed il rispetto delle normative vigenti in materia di *privacy e data protection* rende nota la possibilità di rivelare abitudini, gusti, comportamenti, desideri senza esserne consapevoli attraverso l'utilizzo di *app* scaricabili dagli *store* sul web. Un recente studio, condotto dall'Università di Pisa con la collaborazione dell'Università dell'Essex (UK) e l'Harvard Medical School e Massachusetts Institute of Technology (USA), ha dimostrato come il cuore possa essere un vero e proprio portale per la rivelazione delle emozioni. Oggi oltre che inviare messaggi sul proprio *smartphone* o *smartwatch* con annunci che rispecchiano le nostre ultime ricerche, i nostri gusti e le nostre abitudini, è anche scientificamente possibile determinare che tipo di emozione si



privacy dei cittadini è posta sempre più a rischio, di contro le crescenti criticità derivanti dal progresso tecnologico hanno reso provvidenziale l'approvazione del nuovo Regolamento europeo sulla *privacy*.

Il 27 aprile 2016 il testo del Regolamento UE 2016/679 è stato siglato dal Presidente del Parlamento europeo e dal Presidente del Consiglio e il 4 maggio 2016 è stato pubblicato, in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. Entrato in vigore il 25 maggio 2016, sarà effettivamente applicato a partire dal 25 maggio 2018, data che inoltre indica l'abrogazione della Direttiva 95/46/CE ma non determina il venir meno degli effetti prodotti dagli atti e dalle decisioni adottate durante la sua vigenza. Al contrario, essi "restano in vigore" fino alla loro modificazione, sostituzione o abrogazione.

L'obiettivo principale del nuovo Regolamento è quello di assicurare una disciplina uniforme di protezione dei dati personali ed una applicazione coerente delle norme a protezione dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali in tutta l'Unione. Tale scopo può essere raggiunto sia attraverso una serie di disposizioni fondamentali contenute nel Regolamento, sia affidando un ruolo decisivo alle autorità di controllo e al Comitato europeo di protezione dati.

Nonostante la predisposizione di simili misure, il Regolamento in molte parti consente al legislatore statale di adottare normative nazionali. Se è vero che, da un lato, una scelta simile favorisce un approccio

provi osservando un determinato prodotto in vetrina o assistendo ad esempio a una partita di calcio o a un concerto.



“flessibile” in un contesto uniformemente applicato, dall’altro evidenzia la necessità di differenziare tra i diversi casi in cui l’intervento del legislatore nazionale sia facoltativo o obbligatorio. È chiaro che la legislazione europea e nazionale incompatibile con il Regolamento necessita di un adeguamento che sia il più celere possibile, ovviamente nel rispetto delle materie nelle quali è predisposta una riserva di competenza in favore degli Stati.

Come già scritto precedentemente l’entrata in vigore del nuovo Regolamento porterà alla abrogazione della Direttiva 95/46/CE. Tale scelta trova la sua ragion d’essere sia nelle trasformazioni sociali e nello sviluppo tecnologico dei due decenni che ci separano dall’adozione della Direttiva 95/46, sia in una visione che pone al centro della protezione dei dati personali l’interesse pubblico europeo. Il nuovo Regolamento, quindi, è introdotto in un sistema che indubbiamente riconosce la protezione dei dati personali come diritto fondamentale della persona, fermo restando che il rispetto di questo diritto sia da bilanciare con la sua funzione sociale e con altri diritti di pari livello (Pizzetti 2016).

Tra le principali novità introdotte si segnalano nuove disposizioni sul diritto all’oblio, sul consenso chiaro ed informato al trattamento dei dati personali, l’obbligo di informare il titolare dei dati quando gli stessi risultino violati e l’introduzione della figura dei DPO (*Data Protection Officer*), esperti di *privacy* delegati a verificare la compatibilità delle attività aziendali con il rispetto delle norme europee per le società aventi un elevato numero di dipendenti e sanzioni pecuniarie sino a 20 milioni di euro o al 4% del fatturato annuo per le società e le amministrazioni che non rispettino i parametri stabiliti dall’Unione.



Ai fini di questo scritto è necessario menzionare inoltre la Direttiva UE/2016/680 relativa alla protezione dei dati personali delle persone fisiche per quanto concerne il trattamento e la circolazione dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio.

La condivisione dei dati e delle informazioni tra le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie dei diversi Paesi membri rappresenta uno strumento fondamentale per garantire la sicurezza nell'Unione europea. I dati raccolti per finalità di prevenzione e di polizia in un Paese possano essere trasmessi nel resto d'Europa e, eventualmente, all'estero purché le rispettive autorità giudiziarie e di polizia garantiscano, nel trattamento dei dati personali di tutte le persone fisiche, un adeguato livello di tutela che non violi il diritto alla *privacy*. Gli Stati membri dovranno dare attuazione alla Direttiva entro il 6 maggio 2018 e saranno tenuti a rispettare una serie di obblighi tra cui quello di tutelare i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche.

La Direttiva UE 680/2016 riafferma ancora una volta, inequivocabilmente, l'idea secondo cui tutta la disciplina europea in materia di *privacy* debba essere rispettata anche da parte della autorità giudiziarie e di polizia. Sebbene gli ultimi avvenimenti di matrice terroristica pongano certamente in discussione tali garanzie, l'idea di ribadire con forza i parametri entro i quali esercitare le prerogative attribuite *ex lege* appare come una chiara manifestazione del principio secondo cui non è necessario rinunciare alla *privacy* per garantire maggiore sicurezza.

Questo tema, tuttavia, non costituisce un elemento di novità nell'ambito delle discussioni attinenti le limitazioni applicate ai diritti



del singolo individuo durante situazioni emergenziali. In tale contesto, la riservatezza di ciascun soggetto può essere facilmente “sacrificata” in nome del bene comune, ovvero la sicurezza nazionale, come dimostra la *Data Retention Directive*, che aveva l’obiettivo di armonizzare le normative interne degli Stati membri in relazione alla conservazione di dati generati o trattati da provider di servizi di comunicazione elettronica garantendo la disponibilità degli stessi ai fini della prevenzione, individuazione e perseguimento di reati gravi.

La direttiva – oggetto del giudizio di numerose Corti costituzionali nazionali, oltre che della stessa Corte di Giustizia – costituisce un caso di studio di particolare interesse per quanto attiene il tema del bilanciamento tra esigenze statali e il diritto alla *privacy*, alla cui analisi sono dedicati i paragrafi che seguono.

3. Il diritto alla riservatezza delle comunicazioni e l’emergenza terrorismo: la *Data Retention Directive* innanzi alla Corte di Giustizia dell’Unione europea

La sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea dell’8 Aprile 2014, che ha dichiarato l’invalidità della Direttiva 2006/24/CE⁴, meglio conosciuta come *Data Retention Directive*, riguardava le disposizioni del-

⁴ Direttiva 2006/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 riguardante la conservazione dei dati generati o trattati nell’ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE.



la direttiva volte a garantire la conservazione dei dati di traffico telefonico e telematico, i dati relativi all'ubicazione e quelli necessari all'identificazione dell'abbonato. Tali elementi infatti, pur non attingendo al contenuto della conversazione, forniscono comunque indicazioni importanti sulle comunicazioni intrattenute da ciascuno, sui loro destinatari e sulla loro frequenza, realizzando conseguentemente una forte ingerenza nella vita privata dei cittadini, considerato che la conservazione e il successivo utilizzo degli stessi avverrebbe ad insaputa dell'interessato (Cerqua 2014; Guild e Carrera 2014; Marin 2016).

Se, in linea di massima, il contrasto a gravi forme di criminalità (si pensi alle organizzazioni terroristiche) e le esigenze di pubblica sicurezza possono contribuire a rendere parzialmente condivisibile lo scopo della direttiva, secondo la Corte le disposizioni presentate non sarebbero conformi ai limiti imposti dal principio di proporzionalità. Tale principio rappresenta il punto cardine della pronuncia, come si può ben comprendere dalla volontà della CGUE di delimitare in maniera precisa l'utilizzo di questi elementi, fermo restando il rispetto di alcune garanzie essenziali, come, ad esempio, la subordinazione di tali limitazioni all'autorizzazione di organi giudiziari o enti amministrativi indipendenti. E mira, del resto, a non sottrarre tali dati alle garanzie di protezione accordate dalle autorità nazionali considerata l'esigenza di mantenere i dati stessi all'interno del territorio dell'U.E. (Sperti 2009; Vedaschi e Lubello 2015; Fabbrini 2015).

È evidente, a tal proposito, l'influenza dello scandalo *Datagate*, emerso a seguito delle sconcertanti rivelazioni di Edward Snowden relative alle attività segrete di monitoraggio delle comunicazioni private sistematicamente poste in essere dalla NSA statunitense.



Colpisce poi constatare come, tanto l'Avvocato Generale, quanto la Corte di Giustizia, seppur argomentando in maniera differente, giungano alla stessa conclusione circa la compatibilità della disciplina con la Carta dei diritti fondamentali. Infatti, mentre il primo ritiene che la legislazione in materia non regolamenti con sufficiente precisione le condizioni di accesso e impiego dei dati conservati, la Corte argomenta direttamente sulla proporzionalità della disciplina. Inoltre la straordinaria importanza della pronuncia risulta ancor più evidente se si considera che la CGUE raramente dichiara l'invalidità di un intero atto comunitario.

La vicenda trae origine da due distinte controversie giudiziarie nazionali sviluppatasi in Irlanda e in Austria che, in ragione del loro comune oggetto, sono state processualmente riunificate e hanno portato ad un'unica risposta della Corte europea. Più precisamente, nella causa C-293/12, la ricorrente nel procedimento principale è stata una società avente come scopo statutario la protezione dei diritti umani nel contesto delle moderne tecnologie di comunicazione, la Digital Rights Ireland Ltd. La *High Court* irlandese ha sollevato una serie di questioni pregiudiziali soffermandosi in particolar modo sulla necessità di compiere un bilanciamento adeguato tra la necessità di garantire la sicurezza e il corretto funzionamento del mercato interno e l'esigenza di garantire la libertà di circolazione⁵, il rispetto della vita privata⁶, la protezione dei dati personali⁷, e la

⁵ Art. 21 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

⁶ Art. 7 Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

⁷ Art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.



libertà di espressione⁸. Nella causa C-594/12 invece, è stata la *Verfassungsgerichtshof* austriaca, che, per rispondere ai ricorsi con cui il governo della Carinzia e 11.130 privati cittadini hanno chiesto l'annullamento della legge interna di recepimento della direttiva, ha sollecitato a sua volta la Corte di Giustizia per comprendere se il sistema di raccolta dei dati sia compatibile con il diritto al rispetto della vita privata, con il diritto alla protezione dei dati personali e con il diritto alla libertà di espressione, diritti tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali.

Investita di tali questioni, la Corte di giustizia ha argomentato la sua decisione segnalando in primo luogo una contrapposizione evidente tra l'art. 1 e l'art. 5 della direttiva oggetto d'esame della Corte e l'art. 7, l'art. 8 e l'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Le prime due norme infatti stabiliscono il divieto di conservare il contenuto delle conversazioni avvenute attraverso i canali elettronici. Tuttavia i dati sottoposti all'obbligo di conservazione (es. la durata e tipo di comunicazione o il nome e indirizzo dell'utilizzatore), permettono di tracciare profili abbastanza definiti riguardo i soggetti che utilizzano i mezzi di comunicazione, generando una violazione della riservatezza e della tutela dei dati personali.

Per rispondere a tali interrogativi i giudici hanno richiamato l'art. 52 della Carta Europea dei diritti fondamentali, constatando come le lesioni prodotte dalla direttiva siano gravi ma non sufficienti a violare il contenuto essenziale dei diritti richiamati. In particolar modo per quanto concerne il diritto alla riservatezza si segnala come sia espressamente vieta-

⁸ Art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.



to conservare il contenuto delle comunicazioni; inoltre, la presenza di direttive⁹ che regolamentano con chiarezza la disciplina, ha escluso la possibilità che eventuali violazioni del diritto alla protezione dei dati personali non vengano evidenziate. In secondo luogo, la Corte di Giustizia si è occupata di verificare se la limitazione dei diritti suddetti riguardasse effettivamente finalità di interesse generale. A tal proposito i giudici ritenevano necessario chiarire la distinzione sussistente tra scopo formale e scopo materiale della direttiva. Più precisamente, mentre lo scopo formale dichiarato è stato quello di armonizzare le disposizioni degli Stati membri relative agli obblighi gravanti sui fornitori di servizi di comunicazione elettronica concernenti la conservazione di determinati dati da essi trattati o generati, lo scopo materiale è stato individuato nella volontà di garantire la disponibilità delle informazioni a fini di indagine, accertamento e perseguimento di reati gravi.

La Corte sottolinea come la genesi dell'UE sia legata all'esigenza di realizzare un mercato comune, obiettivo ricollegabile al "primo pilastro" e che solo nel 1992 l'Unione ha ottenuto il potere di regolamentare atti sulla materia della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, ovvero il "terzo pilastro". La relazione col primo pilastro risulta più chiara nel momento in cui si osserva l'obiettivo complessivo della conservazione dei dati. Fornendo un unico standard regolamentare, sarebbe risultato più semplice per i fornitori di servizi fare affari in più giurisdizioni.

⁹Dir. 1995/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e Dir. 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002 relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche..



zioni, seguendo una sola regolamentazione e non una differente a seconda dello Stato interessato. Il maggior bisogno di sicurezza legato alla minaccia terroristica ha spinto l'UE verso l'adozione di nuove strategie che hanno comportato un rafforzamento delle modalità di collaborazione fra il controllo alla criminalità e le strutture di sicurezza, ragion per cui si è giunti alla formulazione di questa direttiva. Ad ogni modo, una volta chiarito che la lotta al terrorismo è lo scopo fondamentale della *Data Retention*, è indubbio che lo stesso costituisca un obiettivo di interesse generale.

Proseguendo nella verifica ex art. 52 della Carta, la Corte ha esaminato la proporzionalità della disciplina. Nello svolgere tale controllo, il giudice europeo deve stabilire l'ampiezza del margine di discrezionalità delle istituzioni dell'Unione europea nel caso concreto: margine che, a seconda delle circostanze, può essere più o meno ampio. In proposito, viene esplicitamente richiamata la giurisprudenza della CEDU in materia: nella celebre sentenza *Marper vs U.K.* del 2008, riguardante un caso significativo di conservazione dei dati personali (impronte digitali e DNA) per fini investigativi e di repressione dei crimini, il giudice di Strasburgo ha affermato che generalmente il margine di discrezionalità spettante in materia alle autorità nazionali varia in considerazione della natura del diritto garantito, della gravità dell'ingerenza e degli obiettivi perseguiti dalla misura.

La Corte di Lussemburgo ha dichiarato che, nel caso di specie, trattandosi di aspetti fondamentali concernenti la vita delle persone, il margine di proporzionalità doveva essere ristretto. Nello specifico la Corte ha osservato come la direttiva 2006/24 imponga la conservazione di tutti i dati sul traffico riguardanti telefoni fissi, cellulari, navigazione internet



e posta elettronica, coinvolgendo l'intera popolazione europea. Infatti è necessario sottolineare che la conservazione non riguarda esclusivamente i dati degli utenti sospettati di avere legami con la criminalità organizzata o con il terrorismo, ma anche quelli di tutte le persone che hanno usufruito dei servizi di comunicazione elettronica nel territorio degli Stati membri, non escludendo neppure le comunicazioni soggette a segreto professionale.

La Corte ha proseguito evidenziando l'assenza di un criterio oggettivo con cui le autorità nazionali competenti potessero ottenere l'accesso ai dati raccolti. Infatti nell'art. 1 della Direttiva si pone soltanto un generico richiamo a reati "gravi" (ma non specificati), non disciplinando le condizioni sostanziali e procedurali attraverso cui le competenti autorità nazionali possano avere accesso alle informazioni memorizzate. L'accesso ai dati per cui non è subordinato al previo controllo di un giudice o di un ente amministrativo indipendente. Per quanto attiene il periodo temporale di conservazione delle informazioni raccolte, la direttiva stabilisce un limite minimo (6 mesi) e massimo (24 mesi), ma non detta alcun criterio oggettivo per la determinazione dello stesso caso per caso, né introduce una distinzione tra categorie di dati a seconda delle persone interessate e all'eventuale utilità dei dati rispetto all'obiettivo perseguito. Inoltre la durata della conservazione è posta nell'arco temporale succitato, ma non sono specificati i criteri oggettivi in base ai quali la stessa durata debba essere determinata, in modo da garantire la sua limitazione allo stretto necessario.

Infine, relativamente alla questione della sicurezza dei dati personali raccolti, secondo la Corte non sono previste sufficienti garanzie contro il pericolo di abuso e contro qualsiasi accesso e utilizzo illegittimo dei dati,



anzi rileva come la direttiva autorizzi i fornitori di servizi a tenere conto di considerazioni economiche in sede di determinazione del trattamento di sicurezza da applicare e non garantisce la distruzione irreversibile dei dati al termine della loro durata di conservazione. In secondo luogo, la disciplina comunitaria non impone che le informazioni sul traffico siano conservate dai fornitori di servizi nel territorio dell'Unione Europea, così consentendo di eludere agevolmente il controllo sui dati personali, richiesto dall'art. 8.3 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE da parte di una autorità indipendente, controllo che costituisce una componente essenziale della protezione degli individui con riguardo al trattamento dei loro dati personali.

Alla luce delle considerazioni esposte, la Corte di Giustizia ha dichiarato invalida l'intera disciplina contenuta nella Direttiva 2006/24/CE, in quanto ha oltrepassato i limiti imposti dal rispetto del principio di proporzionalità, in riferimento agli art. 7, 8 e 52.1 della Carta. Il giudice europeo non ha dichiarato illegittima la raccolta dei dati in sé, ma ha sottolineato il difetto di proporzionalità della normativa proposta rispetto al diritto fondamentale alla riservatezza. L'obbligo di conservazione diviene incompatibile con il diritto dell'UE nel momento in cui non sono delineate le tipologie di soggetti i cui dati sono conservati. Ragion per cui una sorveglianza generalizzata e preventiva delle comunicazioni e l'utilizzo dei relativi dati secondo le modalità previste dalla direttiva risulta incompatibile con i diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali (Vecchio 2014).

La pronuncia della Corte di Giustizia ha contribuito a mostrare la complessità e l'inscindibilità del rapporto tra tutela della riservatezza ed esigenze di sicurezza. La dichiarazione di invalidità dell'intera disciplina



inoltre ha esentato la Corte dal rispondere alle ulteriori questioni pregiudiziali, aprendo nuovi scenari anche per quello che attiene la legislazione nazionale di recepimento della stessa.

4. Il bilanciamento tra diritto alla riservatezza e sicurezza nella giurisprudenza delle Corti costituzionali.

Come anticipato, la *Data Retention Directive* è stata oggetto del giudizio, oltre che della Corte di Giustizia, anche di numerose Corti costituzionali europee. Nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, è possibile individuare tre differenti *modus operandi* da parte delle Corti.

Un primo criterio, esaminato nel paragrafo precedente, è quello prescelto dalle Corti irlandese e austriaca, che, rinviando la questione di interpretazione delle leggi di attuazione della *Data retention directive* alla Corte di Giustizia, hanno mostrato un atteggiamento "cooperativo" con la Corte europea, riconoscendone un ruolo quasi "super-costituzionale".

Altre Corti invece, come ad esempio quella bulgara o ceca, hanno optato per un atteggiamento che si potrebbe definire "sovranistico", dichiarando incostituzionali le leggi di attuazione della medesima direttiva.

Infine la Corte costituzionale slovena, rispetto alle Corti costituzionali citate precedentemente ha optato per una sospensione del procedimento attinente la questione di costituzionalità in attesa di una decisione della Corte di Giustizia dell'Unione europea, già chiamata ad esprimersi sulla compatibilità della Direttiva *Data Retention* con gli articoli 7 ed 8 della



Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, mostrando quindi un atteggiamento divergente dalle altre Corti. La Corte costituzionale slovena si colloca ad un livello intermedio tra i due sopracitati *modus operandi*, in quanto, pur non escludendo la sua competenza a esprimersi su questioni concernenti la materia, ha ritenuto più opportuno attendere la pronuncia della Corte di Giustizia (Raducu 2014; Romboli 2014; Benedizione e Paris 2015).

Con riferimento alle decisioni di costituzionalità "sovranistiche", è interessante constatare un *modus operandi* comune tra le Corti costituzionali della Bulgaria¹⁰, della Romania¹¹ e della Repubblica Ceca¹². In particolare modo la Corte costituzionale bulgara e quella romena hanno evidenziato l'eccessiva vaghezza della direttiva in rapporto ad una disciplina particolarmente complessa come quella della tutela dei dati personali, procedendo alla disapplicazione delle leggi di esecuzione. La Corte costituzionale ceca invece, sollevando ugualmente delle perplessità relative alla compatibilità della direttiva con la Costituzione ceca e con la Carta Europea dei diritti fondamentali, ha dichiarato l'incostituzionalità delle leggi di esecuzione mutuando l'impianto argomentativo della Corte costituzionale tedesca sulla conservazione dei dati.

¹⁰ Decisione n.13627 dell'11 dicembre 2008 del Supremo Tribunale Amministrativo bulgaro; per un riassunto in lingua inglese <http://www.aip-bg.org/>.

¹¹ Decisione n. 1258 della Corte costituzionale romena, dell'8 ottobre 2009, in *Romanian Official Journal*, 23-11-2009, n. 789 (consultabile anche nella versione inglese sul sito: www.legi-internet.ro).

¹² Sentenza della Corte costituzionale ceca del 22 marzo 2011 riguardante la legge n. 127/2005 e il decreto 485/2005 consultabile in <http://www.concourt.cz/>.



Nello specifico, per quel che ha riguardato la decisione della Corte costituzionale bulgara, a parere dei ricorrenti, l'art. 5 del Regolamento¹³ con cui la Bulgaria ha attuato la Direttiva, ha dato la possibilità di realizzare violazioni del diritto alla *privacy* dei cittadini, in quanto l'accesso e la conservazione dei dati, permesso per operazioni investigative è stato formulato in maniera troppo vaga e imprecisa, non fornendo le adeguate garanzie previste dalla Costituzione bulgara ai sensi dell'art. 32¹⁴ e anche dall'art. 8 della Carta Europea dei Diritti fondamentali. La Corte costituzionale bulgara ha evidenziato l'importanza della procedura relativa alla conservazione dei dati; tuttavia, la causa che ha portato all'annullamento di alcune norme previste dal Regolamento di attuazione è da ricollegare alla insufficiente chiarezza delle previsioni normative considerate.

La Corte costituzionale rumena, con sentenza n. 1258 dell'8 ottobre 2009 ha annullato la legislazione nazionale di attuazione¹⁵ della direttiva sulla conservazione dei dati in quanto incompatibile con le disposizioni costituzionali che proteggono la libertà di movimento¹⁶, il diritto alla vita privata¹⁷, la segretezza della corrispondenza¹⁸ e la libertà di espressio-

¹³ Regolamento n.40 del Ministero degli Interni del 07/01/2008.

¹⁴ «La *privacy* dei cittadini è inviolabile. Ognuno dovrebbe essere protetto da illecite interferenze per quello che attiene la propria vita privata, la propria famiglia, e contro ogni violazione relativa alla sua dignità, al suo onore e alla sua reputazione.»

¹⁵ La normativa nazionale di recepimento (l. n. 298/2008 e l. n. 506/2004) viene ritenuta in contrasto con l'art. 26 della Costituzione, che tutela il diritto alla *privacy*.

¹⁶ Art. 25 Cost. Romania: «Il diritto alla libertà di movimento è garantito sul territorio nazionale. La legge pone in essere le condizioni necessarie alla tutela di questo diritto».

¹⁷ Art. 26 Cost. Romania: «L'autorità pubblica rispetta il diritto alla vita privata e l'intimità dei cittadini» .



ne¹⁹. La Corte ha ritenuto che il tentativo del governo di giustificare la conservazione obbligatoria dei dati delle telecomunicazioni in nome di presunte minacce alla sicurezza nazionale non era sufficiente per ammettere misure di tal genere, e nel farlo ha richiamato la sentenza *Klass vs. Germany*²⁰, in cui si afferma il principio per cui l'adozione di misure di sorveglianza prive di garanzie adeguate può portare a «distruggere la democrazia invece di difenderla».

Nell'ottobre del 2011 la Commissione europea ha chiesto al governo rumeno di introdurre nuove leggi di recepimento della direttiva *Data Retention*, affermando come, in caso contrario, l'UE avrebbe posto in essere una procedura di infrazione, come previsto dall'art. 258²¹ del TFUE. Effettivamente una nuova legge è stata formulata ma successivamente respinta dal Senato rumeno, a seguito di un pesante attacco mediatico e anche dopo la mancata approvazione dell'Autorità di protezione dei dati del Paese, adducendo come motivazione che gli articoli relativi ai servizi di sicurezza erano ancora troppo vaghi.

¹⁸ Art. 28 Cost. Romania: «La segretezza di lettere, telegrammi, o altre comunicazioni postali, comunicazioni telefoniche ed ogni altro tipo di comunicazione è inviolabile».

¹⁹ Art. 30 Cost. Romania: «La libertà di espressione di pensieri, opinioni, creazioni, resa sia in forma scritta, in forma orale, mediante immagini o mediante suoni o attraverso qualsiasi altra forma è inviolabile».

²⁰ Corte Europea dei diritti dell'uomo, *Klass and others v Federal Republic of Germany*, 6 settembre 1978.

²¹ «La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni.»



A seguito delle pronunce dei loro colleghi bulgari, romeni, tedeschi, ciprioti anche i giudici della *Ústavní soud* della Repubblica Ceca hanno accolto le ragioni di quanti evidenziavano le possibili falle di un sistema massivo di raccolta preventiva dei dati informatici ed elettronici, dichiarando l'incostituzionalità dei provvedimenti normativi interni che davano attuazione alle previsioni contenute nella Direttiva 2006/24/CE.

Nel ricostruire gli elementi che hanno portato alla pronuncia dei giudici cechi può essere utile ricordare che la vicenda si inserisce nel quadro di una procedura di controllo inaugurata da un gruppo di cinquantuno deputati che lamentavano l'incostituzionalità della legge n. 125/2005 ("Legge sulle comunicazioni elettroniche"). I ricorrenti sostenevano che imporre ai gestori dei network di telecomunicazioni l'obbligo di registrare tutti i dati relativi alle comunicazioni effettuate per mezzo di sms, mail, internet, ecc. comporta una chiara violazione dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La Corte costituzionale ceca ha optato per un percorso logico non basato solo sulla giurisprudenza nazionale, ma ha mostrato una grande attenzione anche a prospettive derivanti da precedenti giurisprudenziali della Corte europea dei diritti dell'uomo e di altri sistemi costituzionali. Partendo da questo presupposto i giudici costituzionali, ribadendo in primo luogo il riconoscimento del diritto all'inviolabilità delle comunicazioni private, hanno richiamato il medesimo percorso giuridico indicato dalla giurisprudenza costituzionale tedesca²². Così, per risolvere la questione relativa alle modalità di intervento su provvedimenti che hanno origine

²² Sentenza 1 BvR 256/08 del Bundesverfassungsgericht, del 2 marzo 2010.



da una previsione europea, i giudici di Brno hanno statuito la rilevanza esclusivamente interna dell'applicazione della direttiva europea, ribadendo inoltre come la medesima rinvii al legislatore nazionale la scelta delle modalità più opportune all'adempimento degli obblighi costituzionali.

La condotta dei giudici cechi è utile per analizzare anche lo sviluppo delle interpretazioni e delle relazioni degli ordinamenti. Se infatti è vero che la dichiarazione di incostituzionalità si è rivelata utile per bloccare e rivedere l'applicazione di una normativa con non pochi punti critici, per contro è apparsa discutibile la scelta di mutuare l'impianto argomentativo della decisione tedesca sulla conservazione dei dati e di non utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale. A parere della Corte infatti l'adesione della Repubblica ceca all'UE non priva la stessa della competenza a giudicare sulla costituzionalità delle leggi. Tale condotta posta in essere nei confronti della giurisdizione del Lussemburgo non rispetta *in primis* quell'obbligo di leale collaborazione che dovrebbe ispirare le relazioni tra i giudici, principio invece rispettato sia dall'Irlanda e dall'Austria e, *in secundis*, contravviene gli obblighi imposti dalla giurisprudenza europea sulla base dell'art. 264 TFUE²³ (Vecchio 2014).

Infine, come anticipato, la Corte costituzionale slovena adotta un atteggiamento intermedio tra quello "cooperativo" e "nazionalistico". Infatti, con l'ordinanza della Corte costituzionale slovena del 26 settembre 2013, la Corte costituzionale ha sospeso il procedimento attinente una questione di costituzionalità sollevata in relazione alla legge sulla comu-

²³ «Se il ricorso è fondato, la Corte di giustizia dell'Unione europea dichiara nullo e non avvenuto l'atto impugnato. Tuttavia la Corte, ove lo reputi necessario, precisa gli effetti dell'atto annullato che devono essere considerati definitivi.»



nicazioni elettroniche, precedentemente entrata in vigore per attuare la direttiva *Data Retention*, fino alla decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause C-293/12 (rinvio della *High Court irlandese*) e C-594/12 (il rinvio da parte della Corte costituzionale austriaca). In particolare, l'ordinanza ha riguardato un ricorso relativo alla violazione del diritto alla riservatezza (art. 37-38 Cost.²⁴), della libertà di circolazione (art. 32 Cost.²⁵), della libertà di manifestazione del pensiero (art. 39 Cost.²⁶) e del principio di presunzione di innocenza (art. 27 Cost.²⁷), per effetto

²⁴ Art. 37: «È garantita la segretezza della corrispondenza e degli altri mezzi di comunicazione. Solo la legge può stabilire che, in base a un provvedimento del tribunale, sia permesso che per un determinato periodo non si rispetti la tutela della segretezza della corrispondenza e di degli altri mezzi di comunicazione e l'inviolabilità della sfera privata dell'uomo, qualora ciò sia reso indispensabile per l'inizio o la prosecuzione di un procedimento penale o per la sicurezza dello Stato».

Art. 38: «È garantita la protezione dei dati personali. È vietato l'uso dei dati personali in contrasto con lo scopo della loro raccolta. La legge definisce la raccolta, l'elaborazione, lo scopo dell'uso, il controllo e la protezione dei dati personali. Ognuno ha il diritto di venire a conoscenza dei dati personali raccolti che lo riguardano e il diritto di tutela giurisdizionale contro il loro abuso».

²⁵ «Ognuno ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente, di lasciare il Paese e di farvi ritorno in qualsiasi momento. Tale diritto può essere limitato dalla legge soltanto se sia necessario per garantire lo svolgimento di un procedimento penale, per impedire la diffusione di malattie contagiose, per assicurare l'ordine pubblico ovvero se lo richiedano gli interessi della difesa dello Stato. La legge può limitare agli stranieri l'ingresso nel Paese e la durata del soggiorno in esso.»

²⁶ «È garantita la libertà di espressione dei propri pensieri, di discorsi e interventi pubblici, di stampa e di altre forme di informazione ed espressione pubblica. Ognuno può liberamente raccogliere, accettare e divulgare notizie e pareri. Ognuno ha il diritto di ricevere informazioni di carattere pubblico per le quali ha qualche interesse legale fondato sulla legge, salvo nei casi stabiliti dalla legge.»



dell'applicazione delle disposizioni della legge di attuazione della normativa europea, che dispongono la conservazione, anche preventiva, dei dati elettronici.

La Corte costituzionale, pur non escludendo la propria competenza a giudicare sulla costituzionalità di atti normativi di attuazione delle fonti europee, ha affermato tuttavia che la questione di costituzionalità relativa alla legge slovena dipendesse direttamente dalla compatibilità della direttiva sulla conservazione di dati con gli art. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che corrispondono, sul piano interno, agli art. 37 e 38 della Costituzione slovena. La decisione sulla costituzionalità della legge necessita di una preventiva risoluzione della questione di compatibilità tra direttiva 2006/24/CE e Carta dei diritti dell'UE, competenza che, come ha sottolineato la Corte slovena, spetta esclusivamente alla Corte di Giustizia. (Dicosola, 2016)

La decisione della Corte rappresenta una parte importante nel dibattito riguardante la necessità e la proporzionalità dell'uso di misure e tecnologie di sorveglianza da parte delle forze dell'ordine e delle agenzie di *intelligence*. Il 3 luglio 2014, la Corte costituzionale slovena ha annullato gli articoli della legge sulle comunicazioni elettroniche adottati al fine di attuare la direttiva 2006/24 e ha ordinato agli operatori elettronici di distruggere tutte le informazioni in loro possesso. Nella decisione principale, la Corte Costituzionale ha rilevato che con l'annullamento della di-

²⁷ «La persona accusata di illecito si considera innocente finché la sua colpa non venga provata mediante sentenza passata in giudicato.»



rettiva, veniva meno l'obbligo per lo Stato membro di recepirla nel proprio ordinamento giuridico.

La Corte slovena, nell'ordinanza con la quale ha sospeso il procedimento, in primo luogo ha ribadito la propria facoltà di valutare le misure nazionali di attuazione della direttiva, anche se, ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, la Corte di giustizia detiene la competenza esclusiva sulla questione della validità della direttiva. Il suo compito principale è stato quindi quello di valutare se, in assenza dell'obbligo creato per il legislatore nazionale di porre in essere una legislazione di attuazione dalla direttiva 24/2006, la normativa possa ugualmente rimanere nel sistema giuridico sloveno. La Corte Costituzionale slovena in primo luogo ha affermato che la vasta conservazione dei dati, attuata senza criteri ben definiti, è stata sproporzionata. Se il compito del giudice è quello di affidare la tutela dei diritti fondamentali alla Corte di giustizia, si deve allo stesso tempo continuare a collaborare per garantire l'attività della Corte di giustizia (Bardutzky 2014).

5. Osservazioni conclusive

Alla luce della breve analisi proposta in questo studio, appare evidente come il diritto alla *privacy* sia ormai totalmente "inglobato" all'interno del nostro patrimonio giuridico e che, in questa fase di trasformazione ed evoluzione tecnologica, possa costituire la "bussola" con cui orientarsi all'interno del sistema normativo. La formazione di nuovi diritti, quali ad esempio il diritto all'oblio non è altro che la conseguenza di considerazioni precedenti sviluppatasi appunto sul diritto alla riservatezza.



La sentenza della Corte di Giustizia sul caso della *Data Retention Directive* e le decisioni delle Corti costituzionali sulle leggi di attuazione della stessa hanno rafforzato infatti la convinzione che le limitazioni applicabili a tale diritto, debbano essere poste con la massima chiarezza e con le minime limitazioni. L'idea stessa di comprimere le garanzie relative al diritto alla riservatezza per fronteggiare problemi o per garantire altri diritti costituisce un messaggio errato che viene diffuso da alcuni Stati con la massima convinzione. Risulterebbe invece più opportuno considerare, in una prospettiva oggettiva e più critica, che i dati raccolti talvolta si rivelano poco utili alle esigenze effettivamente palesate.

Sebbene sia ormai chiaro che una efficace lotta contro gravi forme di criminalità dipenda sempre più frequentemente dall'uso di strumenti d'indagine ad alto contenuto tecnologico, ciò non legittima un utilizzo indiscriminato e incontrollato dei dati. Tra questi le c.d. perquisizioni *online* occupano uno spazio che impegna la riflessione del processualista per la peculiarità del diritto fondamentale che la loro pratica comprime e per il fatto di assommare le caratteristiche di diversi strumenti di indagine. È quindi compito del legislatore intervenire, regolando con una disciplina *ad hoc* un equo bilanciamento, alla luce del principio di proporzionalità, tra diritti costituzionalmente protetti: quello alla riservatezza informatica da un lato e quello alla repressione dei reati dall'altro.

Nell'attuale assetto della società dell'informazione e di internet non è possibile pensare di affrontare le sfide poste dalle nuove tecnologie senza poter sfruttare le loro potenzialità. La questione da porsi riguarda i limiti entro i quali può operare il legislatore (nazionale ed europeo) nella compromissione dei diritti fondamentali. Al riguardo, l'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, identifica proprio nel



principio di proporzionalità il criterio guida fondamentale, sia sul piano ermeneutico che su quello delle scelte normative del legislatore, delimitandone l'area di discrezionalità.

Per queste ragioni le linee guida ricavabili dalla lettura combinata delle sentenze della Corte di Giustizia sui casi *Google Spain*, *Data retention* e *Teledue* potrebbero costituire la base idonea a consentire il giudizio di bilanciamento fra le esigenze contrapposte. Infatti, con la sentenza *Teledue*, la Corte di Giustizia completa quel ciclo che, anche per merito del dialogo instauratosi tra alcune giurisdizioni costituzionali nazionali, ha portato al raggiungimento di uno *standard* di tutela applicato uniformemente a tutti gli Stati membri.

È opportuno ricordare che alcuni ordinamenti, già prima della pronuncia della Corte di Giustizia del 2014 avevano seguito un'interpretazione di maggior tutela della riservatezza per mezzo delle proprie Corti costituzionali, il che ha portato al recepimento del livello di tutela oggi accolto in materia anche dall'Unione. D'altra parte, altri Stati membri come l'Austria, hanno annullato le norme sulla conservazione dei dati in un secondo momento, recependo il nuovo orientamento della Corte di Giustizia emerso a seguito della pronuncia oggetto dello scritto. Altri Stati invece, tra cui Danimarca e Italia, hanno scelto di conservare discipline nazionali non omogenee rispetto ai principi recepiti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia del 2014. Si tratta quindi di definire quali condotte attuative debbano essere assunte in tale ultimo gruppo di Stati membri e, a tal proposito, la sentenza *Teledue* riveste un ruolo fondamentale, non ammettendo una conservazione generalizzata ed indifferenziata dei dati.



Bibliografia

Alpa, G., G. Resta (2006), *Le persone e la famiglia. Vol 1: Le persone fisiche e i diritti della personalità*, in R. Sacco (cur.), *Trattato di diritto civile*, Milano: Utet giuridica, pp. 97-108.

Baldassarre, A. (1997), *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino: Giappichelli.

Bardutzky, S. (2014), *The timing of dialogue: Slovenian Constitutional Court and the Data retention Directive*, in www.verfassungblog.de (consultato il 14/04/2016)

Benedizione, L., E. Paris (2014), *Bilanciamento e dialogo fra le Corti: la Corte di giustizia dichiara invalida la Data Retention directive*, in www.diritticomparati.it (consultato 14/04/2016)

Benedizione, L., E. Paris (2015), *Preliminary Reference and Dialogue Between Courts as Tools for Reflection on the EU System of Multilevel Protection of Rights: The Case of the Data Retention Directive*, in *German Law Journal*, 16(6), pp. 1727-1769.

Bignami, F. (2007), *Privacy and Law Enforcement in the European Union: The Data Retention Directive*, in *Chicago Journal of International Law*, pp. 233-255.

Bobbio, N. (1997), *L'età dei diritti*, Torino: Einaudi.

Bonetti, P. (2006), *Terrorismo emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna: il Mulino

Brandeis, S., L. Warren (1890), *The right to Privacy*, in *Harvard Law Review*, Vol. IV, n. 5.

Carnevale, P. (2002), *Emergenza bellica e sospensione dei diritti costituzionalmente garantiti. Qualche prima considerazione anche alla luce dell'attualità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 4509-4528.

Cerqua, F. (2014), *La Corte di giustizia dichiara invalida la direttiva sulla*



data retention: brevi osservazioni, in www.dirittopenaleeuropeo.it (consultato il 14/04/2016).

Daniele, M. (2016), *La triangolazione delle garanzie processuali fra diritto dell'Unione europea, CEDU, e sistemi nazionali*, in www.penalcontemporaneo.it. (consultato il 14/04/2016).

De Vergottini, G. (2004 a), *Guerra e costituzione*, Bologna: il Mulino.

De Vergottini, G. (2004 b), *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo*, in *Rassegna Parlamentare*, pp. 427-454.

Dicosola, M. (2014), *La data retention directive e il dialogo tra Corti costituzionali e Corte di giustizia nel sistema multilivello europeo*, in www.diritticomparati.it (consultato il 14/04/2016).

Dicosola, M. (2016), *Gli Stati dell'Europa centro-orientale tra identità nazionale e costituzionalismo europeo*, in *La cittadinanza europea*, n. 1.

Fabbrini, F. (2015), *Human Rights in the Digital Age. The European Court of Justice Ruling in the Data Retention case and its Lessons for Privacy and Surveillance in the U.S.A*, in *Harvard Human Rights Journal*, vol. 28, pp. 65-95.

Ferro, G. (2014), *Riflessioni sul cammino "costituzionale" della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in www.ambientediritto.it (consultato il 14/04/2016).

Flor, R. (2015), *Dalla data retention al diritto all'oblio. Dalle paure orwelliane alla recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in G. Resta, V. Zeno-Zencovich (cur.), *Il diritto all'oblio su Internet dopo la sentenza Google Spain*, in <http://romatrepress.uniroma3.it/ita/> (consultato il 20/12/2016).

Groppi, T. (cur.) (2006), *Democrazia e terrorismo*, Napoli: Editoriale Scientifica.

Guild, E., S. Carrera (2014), *The Political and Judicial Life of Metadata: Digital Rights Ireland and the Trail of the Data Retention Directive*, CEPS Liberty and Security in Europe Papers, n. 65.



Mantelero, A. (2015), *Il futuro regolamento EU sui dati personali e la valenza 'politica' del caso Google: ricordare e dimenticare nella digital economy*, in G. Resta, V. Zeno-Zencovich (cur.), *Il diritto all'oblio su Internet dopo la sentenza Google Spain*, in <http://romatypress.uniroma3.it/ita/> (consultato il 20/12/2016).

Papademetriou, T., *European Union: ECJ invalidates Data Retention directive*, in www.libraryofcongress.gov (consultato il 14/04/2016).

Pizzetti, F. (2015), *Le Autorità garanti per la protezione dei dati personali e la sentenza della Corte di giustizia sul caso Google Spain*, in G. Resta, V. Zeno-Zencovich (cur.), *Il diritto all'oblio su Internet dopo la sentenza Google Spain*, in <http://romatypress.uniroma3.it/ita/> (consultato il 20/12/2016).

Pizzetti, F. (2016), *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Il Regolamento europeo 2016/679*, vol. 2, Torino: Giappichelli

Pollicino, O. (2014), *Interpretazione o manipolazione? La Corte di Giustizia definisce un nuovo diritto alla privacy digitale*, in *Federalismi.it*, n. 3.

Pollicino, O. (2015), *Un digital right to privacy preso (troppo) sul serio dai giudici di Lussemburgo?*, in G. Resta, V. Zeno-Zencovich (cur.), *Il diritto all'oblio su Internet dopo la sentenza Google Spain*, in <http://romatypress.uniroma3.it/ita/> (consultato il 20/12/2016).

Pollicino, O., M. Bassini (2017), *La Corte di Giustizia e una trama ormai nota: la sentenza Tele2 Sverige sulla conservazione dei dati di traffico per finalità di sicurezza e ordine pubblico*, in www.penalecontemporaneo.it (consultato il 10/02/2017).

Prevosti, O. (2014), *Tutela della privacy come presupposto della libertà: due recenti sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea a difesa della riservatezza individuale*, in www.osservatorioaic.it (consultato il 10/02/2017).

Raducu, I. (2014), *Deferential Dialogues between the Court of Justice and Domestic Courts Regarding the Compatibility of the EU Data Retention Directive with (Higher?) National Fundamental Rights Standards*, University of



Luxembourg Law Working Paper, n. 2014-03.

Rauhoffe J., D.M. Sithigh (2014), *The Data Retention Directive Never Existed*, University of Edinburgh School of Law Research Paper Series, n. 2014/34.

Resta, G. (2014), *Dignità, persone, mercati*, Giappichelli: Torino, pp. 73-96.

Rodotà, S. (2004), *Privacy, libertà, dignità*, in www.garanteprivacy.it (consultato il 14/04/2016).

Romboli, R. (2014), *Corte di giustizia e giudici nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in www.rivistaaic.it, n. 3 (consultato il 14/04/2016).

Savino, M. (2008), *Libertà e sicurezza nella lotta al terrorismo: quale bilanciamento?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 4, pp. 211-217.

Scaffardi, L. (2013), *Nuove tecnologie, prevenzione del crimine e privacy: alla ricerca di un difficile bilanciamento*, in A. Torre (cur.), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 425-439.

Sperti, A. (2009), *Il Terrorist Surveillance Program e le sue delicate implicazioni sul piano costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, pp.105-108.

Vecchio, F. (2014), *L'ingloriosa fine della direttiva Data Retention, la ritrovata vocazione costituzionale della Corte di giustizia e il destino dell'art. 132 del Codice della privacy*, in www.diritticomparati.it (consultato il 14/04/2016).

Vecchi, F. (n.d.), *Un nuovo capitolo nella "saga" del Data retention: la Corte costituzionale della Repubblica ceca dichiara l'incostituzionalità degli atti di attuazione della direttiva 2006/24/CE*, in www.unikore.it (consultato il 14/04/2016).

Vedaschi A., V. Lubello (2015), *Data Retention and its Implications for the Fundamental Right to Privacy*, in *Tilburg Law Review*, pp. 14-34.



Abstract

Right to privacy and security in the jurisprudence of National and Supranational European Courts. The “Data Eetention Directive” case

The “Data Retention Directive” (2006/24/EC) states the obligation for providers of publicly available electronic communications services or of public communications networks to retain traffic and location data for six months up to two years for the purpose of the investigation, detection and prosecution of serious crime. This article analyses the decision of the European Court of Justice about the compatibility of the “Data direction directive” with the European fundamental rights, and proposes an analysis of the different approaches came from some National Constitutional Courts, called to express their opinions about the national sustainability of the Directive.

Keywords: Privacy; data retention; suspension of fundamental rights; European Court of Justice; security.



L'Accordo tra Santa Sede e Israele del 30 dicembre 1993 quale chiave di lettura dell'evoluzione della politica medio-orientale della Santa Sede *

di Cristina Gazzetta **

1. Introduzione

L'Accordo fondamentale tra Santa Sede e Israele, firmato il 30 dicembre 1993, si inserisce in un contesto storico, politico, sociale, culturale, religioso e di relazioni diplomatiche (tra i due Soggetti, ma anche a livello internazionale) che riguarda soprattutto la questione dei Luoghi Santi (Pieraccini s.d.), di difficile soluzione e rimasta irrisolta sin dai tempi delle Crociate e i rapporti tra ebrei e cristiani (Yerly 1996, 3-14).

* Il presente contributo è stato redatto all'interno del gruppo di ricerca di Ateneo dell'Università LUMSA di Roma, avente ad oggetto «L'attività internazionale della Santa Sede attraverso Accordi e Concordati con Paesi non cristiani».

** Ricercatrice di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi Niccolò Cusano, Roma. Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*).



Da un punto di vista storico-temporale pare opportuno ricordare che già agli inizi del XX secolo Theodor Herzl, fondatore del Sionismo politico (Artom 1936), aveva intuito il ruolo fondamentale che avrebbe ricoperto la Chiesa cattolica al fine di realizzare il ritorno degli Ebrei in Terra Santa (Hirsch 1998, 16-20; Ben Ami, Medin 1981, 13-20) e ciò lo convinse a chiedere più volte di essere ricevuto da papa Pio X, che incontrò il 25 gennaio 1904 e il quale rispose alle sue richieste di appoggio alla causa sionista con un rigido e chiaro «*Non possumus*» (Minerbi 2004, 341-351).

Nahum Sokolov, *leader* dell'Organizzazione Sionista di Londra, chiese l'appoggio della Chiesa cattolica alla causa sionista, si recò in Vaticano nel 1917, dove incontrò monsignor Pacelli, futuro Pio XII, il quale trovò le sue richieste troppo imprecise, poiché egli esigeva una chiara definizione delle frontiere e una lista precisa ed esaustiva dei Luoghi Santi e del territorio attorno ad essi; Sokolov fu ricevuto nello stesso anno anche dal cardinal Gasparri, che lo rassicurò sul fatto che la Chiesa cattolica non si sarebbe in alcun modo opposta al progetto della nascita dello Stato di Israele in Palestina, riconoscendo pure la necessità, per il nuovo Stato, di disporre di molta terra per accogliere i migranti (Coustenoble 2012).

La successiva occupazione britannica della Palestina non fu salutata con entusiasmo da parte della Chiesa cattolica, poiché era forte il timore che gli inglesi avrebbero facilitato e sostenuto in Palestina da un lato la propaganda protestante e dall'altro il Sionismo (Minerbi 1988, 37-38); preoccupazione forte a tal punto che Benedetto XV il 4 marzo 1917 incontrò in Vaticano Nahum Sokolov, al quale dichiarò che «*Le problème des Lieux saints est pour nous d'une extraordinaire importance. Leur sainteté doit être protégée. Nous allons régler cela entre l'Église et les Puissances. Il vous faudra y respecter pleinement les droits*» (Minerbi 1990).



In un'allocuzione del 10 marzo 1919, il Papa alluse in maniera chiara agli ebrei che, «forniti abbondantemente di mezzi», emigravano in Terra Santa «disseminandovi i loro errori». La sua preoccupazione era che «i non fedeli» si sarebbero trovati in una situazione di «privilegio e di preponderanza» e che i «santuari santissimi della religione cristiana» cadessero in mano «ai non cristiani»¹.

Alla fine della prima guerra mondiale la Santa Sede, che era stata esclusa dalla Conferenza di pace di Versailles (ciò in base all'art. 15 del Patto di Londra, secondo il quale «La Francia, la Gran Bretagna e la Russia appoggeranno l'opposizione dell'Italia a tutte le proposte tendenti ad introdurre un rappresentate della Santa Sede in tutti i negoziati per la pace e per il regolamento delle questioni sollevate dalla presente guerra»), cercò in tutti i modi di opporsi alla creazione di uno Stato ebraico, considerato una minaccia per i Luoghi Santi e un'offesa ai sentimenti dei cristiani; il Segretario di Stato cardinal Gasparri, il 15 maggio 1922 scrisse una lettera alla Società delle Nazioni chiedendo di eliminare i termini sionisti dal mandato poiché avrebbero conferito agli Ebrei una preminenza sui cattolici (Minerbi 1990, 178-179).

E durante la seconda guerra mondiale (18 maggio 1943) il cardinal Maglione, Segretario di Stato Vaticano, scrisse una lettera a monsignor Cicognani, delegato apostolico a Washington, dichiarando che:

Les catholiques du monde entier [...] ne pourraient pas ne pas être blessés dans leurs sentiments religieux si les juifs se voyaient garantir une pré-

¹ Cfr. Farhat (1987, 65-66).



pondérance en Palestine [...]. Veut-on créer un «home juif»? Il ne sera pas difficile de trouver d'autres territoires plus appropriés. La Palestine à prépondérance juive serait cause de graves problèmes internationaux; elle ne satisfera pas les catholiques du monde entier, entraînera une plainte légitime du Saint-Siège, sans pour autant répondre au souci charitable et constant de celui-ci à l'endroit des non-aryens².

Alla fine della guerra, Moshe Sharett, membro dell'Agenzia Ebraica, (e successivamente Primo ministro dello Stato di Israele negli anni 1954-1955), durante un incontro con papa Pio XII, sottolineò che non vi era alcun conflitto tra le aspirazioni sioniste in Palestina e gli interessi del cattolicesimo in quella regione, poiché il nuovo Stato ebraico si sarebbe impegnato nella protezione dei Luoghi Santi e che gli ebrei auspicavano il sostegno morale della Chiesa per la loro «*existence renouvelée*» in Palestina; di contro, Pio XII non fornì alcuna garanzia (Minerbi 1994).

Bisogna precisare che la questione palestinese era stata sottoposta all'Assemblea generale delle Nazioni Unite (Duroselle 1998, 486-490) da parte del governo britannico, il quale da tempo appoggiava la causa araba, soprattutto dopo l'assassinio del ministro di Stato Lord Moyne, nel novembre 1944, al Cairo, da parte di membri del gruppo Stern (formazione terroristica sionista, chiamata anche banda Stern, che operò durante il mandato britannico per ottenere l'allontanamento degli inglesi

² Cfr. *Le Saint-Siège et les victimes de guerre: janvier-décembre 1943, Actes et documents du Saint-Siège relatifs à la Seconde Guerre mondiale*, n° 191, Libreria Editrice Vaticana, Cité du Vatican, 1975, pp. 300-303.



dalla Palestina al fine di consentire l'immigrazione degli ebrei in Palestina senza restrizioni e la formazione di uno Stato ebraico).

Le numerose difficoltà insite nella ricerca di una soluzione al problema palestinese convinsero gli inglesi a dividere la loro responsabilità con gli americani, con i quali formarono, nel novembre 1945, un comitato d'inchiesta, il cui rapporto fu presentato nell'aprile 1946: con esso, su proposta dell'Agenzia ebraica³, si raccomandava l'arrivo in Palestina di 100.000 ebrei vittime del nazismo, ci si opponeva alla soluzione della divisione della Palestina in due Stati, uno ebraico e l'altro arabo, si proponeva il mantenimento senza fine del mandato britannico e si raccomandava, per il futuro, una libera immigrazione ebraica.

La proposta non fu accolta, anche perché avrebbe scontentato fortemente gli arabi e il 31 luglio 1946 Herbert Morrison propose alla Camera dei Comuni un altro piano di spartizione (precedente a quello elaborato dal comitato) secondo il quale la Palestina sarebbe stata divisa in quattro zone: una provincia araba, una provincia ebraica, il distretto di Gerusalemme sottoposto a un'amministrazione internazionale e il distretto del

³ Gli obblighi mandatori di preparazione del Paese a una futura indipendenza e autodeterminazione del territorio ebbero come diretta conseguenza, sin dal 1923, la creazione, da parte della stessa amministrazione mandataria, di una serie di organismi politici che fossero rappresentativi del primo insediamento ebraico organizzato in Terra di Israele già presente sotto il dominio ottomano (e poi britannico), l'*Yishuw*; tra questi il Consiglio del Popolo (*Moetzet Ha'am*), organo rappresentativo eletto a suffragio universale maschile e femminile con funzioni consultive e rappresentative e l'Agenzia Ebraica (*Hinhelet Heam*), organo con funzioni di tipo esecutivo e incaricato di rappresentare l'*Yishuw* presso l'amministrazione mandataria (Ottolenghi 2006, 1-19, spec. 8-11; circa le origini e l'attuale ruolo dell'Agenzia Ebraica cfr. www.jafi.org.il/JewishAgency/English/about/History).



Negev; tutti i territori avrebbero costituito un solo Stato, ma ciascuno avrebbe goduto di grande autonomia.

Però, durante questo periodo, gli ebrei dell'Irgun (letteralmente Organizzazione Militare Nazionale, gruppo militante sionista che operò durante il mandato britannico sulla Palestina dal 1931 al 1948) e del gruppo Stern moltiplicarono gli attentati, che culminarono in un'esplosione all'Hotel King David di Gerusalemme, sede del governo palestinese. Gli inglesi tentarono allora di riunire a Londra, in una conferenza che si inaugurò nel settembre 1946, i rappresentanti degli Stati arabi e dell'Agenzia ebraica e alcuni funzionari del governo inglese, ma sia gli ebrei che gli arabi palestinesi rifiutarono di prendervi parte ufficialmente. Non essendo prevista alcuna soluzione, gli inglesi decisero di sottoporre la questione all'Assemblea generale delle Nazioni Unite che costituì una apposita commissione d'inchiesta (Di Nolfo 1997, 951-952). La commissione raccomandò la costituzione di uno Stato ebraico e di uno Stato palestinese, l'internazionalizzazione di Gerusalemme e la fine del mandato britannico entro due anni, quando i due Stati sarebbero divenuti indipendenti.

Il 29 novembre 1947 il piano di spartizione previsto dalla Risoluzione ONU n. 181 fu accettato alla seconda sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e la Gran Bretagna annunciò che il suo mandato sarebbe terminato il 15 maggio 1948. Il 15 maggio lo Stato di Israele proclamò la sua indipendenza e fu subito riconosciuto dagli Stati Uniti e dall'URSS, mentre le truppe arabe entravano in Palestina; le operazioni militari durarono sino al 25 gennaio 1949 e furono seguite dagli armistizi firmati a Rodi dagli israeliani vincitori con l'Egitto, il Libano, la Transgiordania e la Siria. La Transgiordania occupò la maggior parte della



Palestina araba e la parte più vecchia di Gerusalemme, mentre gli ebrei si insediarono nella parte nuova della città (Duroselle 1998, 486-490).

Pare di un certo rilievo soffermarsi su quei particolari momenti storici che hanno avuto come conseguenza la nascita e il riconoscimento dello Stato di Israele e invece non hanno visto, al tempo stesso, la nascita e il riconoscimento dello Stato della Palestina. Da un punto di vista storico *in primis* deve farsi riferimento al movimento di liberazione nazionale del popolo ebraico, il Sionismo, secondo cui il popolo ebraico, cui doveva riconoscersi lo *status* di Nazione con tutti i diritti ad esso conseguenti, aveva il diritto di rivendicare un territorio, la Palestina, sul quale risiedevano però solo una minima parte degli appartenenti al popolo ebraico.

Il Sionismo in tal senso deve intendersi come movimento che favorì (e tuttora favorisce) l'immigrazione nel territorio rivendicato (dove arrivarono, in diversi momenti, e sino al 1948, numerosi gruppi di ebrei, provenienti soprattutto dall'Europa orientale) e come corrente politica che cercò, sino alla nascita dello Stato di Israele, sostegni politici delle più grandi potenze mondiali e degli organismi internazionali. Sotto quest'ultimo aspetto deve menzionarsi la Dichiarazione Balfour⁴ (1917) cui fece seguito, l'anno successivo, l'occupazione della Palestina da parte degli inglesi, confermata dal Trattato di Versailles (1919) e da quello di San Remo (1920).

⁴ La Dichiarazione (in realtà una lettera scritta dal Ministro degli Esteri inglese Balfour a lord Rothschild, principale esponente del movimento sionista inglese) rappresenta il documento ufficiale attraverso cui il governo britannico si espresse a favore della creazione di un *national home* per il popolo ebraico in Palestina; la Dichiarazione fu poi inserita nel Trattato di Sèvres (1920) che sancì la spartizione dell'Impero ottomano tra le potenze occidentali e pose le premesse per il mandato inglese in Palestina (Artom 1936).



Il mandato inglese⁵ terminò il 14 maggio 1948 e poche ore prima venne proclamata l'indipendenza dello Stato di Israele; la Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 29 novembre 1947, n. 181, la quale aveva sancito la spartizione del territorio sottoposto al mandato britannico in due Stati, uno arabo e uno ebraico, fornì ad Israele quella legittimità internazionale che è alle origini della sua nascita (dal punto di vista del diritto interno, attraverso la conseguente adozione della Dichiarazione di Indipendenza nella parte in cui può ritrovarsi l'atto di fondazione dello Stato ebraico, denominato Stato di Israele) e del suo riconoscimento (dal punto di vista del diritto internazionale, sempre nella lettura che deve farsi della Dichiarazione di Indipendenza, laddove vi è richiesta all'ONU l'accettazione di Israele come Stato membro della stessa Organizzazione, «facciamo appello alle Nazioni Unite affinché assistano il popolo ebraico nella costruzione del suo Stato e accolgano lo Stato ebraico nella famiglia delle Nazioni»).

Assieme alla Dichiarazione di Indipendenza, che prevedeva anche la futura adozione di una Costituzione, che sarebbe stata adottata da una Assemblea costituente, da eleggersi non oltre il 1° ottobre 1948, così come previsto dalla Risoluzione n. 181, venne approvato un proclama che

⁵ La presenza britannica (e francese) in Medio Oriente a seguito della fine della prima guerra mondiale e dello smembramento dell'Impero ottomano era giustificata dalla istituzione del sistema dei mandati; in particolare, in Palestina gli inglesi cercarono di introdurre elementi di modernizzazione politico-istituzionale, economica e sociale tipici dell'Europa continentale nella popolazione residente, per la maggior parte araba, alla quale si aggiungevano però gli ebrei che, provenienti soprattutto dall'Europa orientale, già dalla fine dell'800 cominciarono ad arrivare su quel territorio. Cfr. Marzano e Simoni (2007, 5).



prevedeva un Consiglio provvisorio di Stato con funzioni legislative provvisorie, un Governo provvisorio e disposizioni transitorie riguardanti l'ordinamento giuridico del nuovo Stato⁶. La questione che qui interessa è che né alla Dichiarazione di Indipendenza né al proclama può essere riconosciuta la completa forza normativa in ogni loro parte, ma essi sono invece forniti di grande valore morale. Una volta accettate le disposizioni contenute nella Risoluzione n. 181, solo Israele nacque come Stato, la Palestina no⁷.

Le reazioni del Papa alla nascita del nuovo Stato non tardarono a manifestarsi, in particolare attraverso l'emanazione di tre encicliche: la prima, *Auspicia Quaedam*, del 1° maggio 1948, in cui il Papa, pregando per l'equità, l'armonia e la pace in Palestina, esprimeva grande preoccupazione per i Luoghi Santi; la seconda, *In Multiplicibus*, del 24 ottobre 1948, in cui il Papa sottolineava l'importanza della internazionalizzazione di Gerusalemme e dei Luoghi Santi, fortemente osteggiata da Israele

⁶ In particolare, il proclama stabiliva che il Consiglio provvisorio avrebbe assunto funzioni legislative provvisorie, ma che aveva la facoltà di delegare parte del proprio potere legislativo al Governo provvisorio in materia di emergenza; stabiliva inoltre che tutte le leggi e gli statuti in vigore in Palestina prima della fine del mandato britannico rimanevano validi, salvo quelli modificati o eliminati dal Consiglio provvisorio, se considerati compatibili con lo stesso proclama e con qualsiasi atto adottato dal nuovo Stato; infine il proclama aboliva il Libro bianco britannico (1939), ancora in vigore, il quale prevedeva restrizioni in materia di immigrazione e di vendita delle terre per gli ebrei. Cfr. Mordechai Rabello (2009, 531-587, spec. 561-564).

⁷ Sembra appena il caso di far notare che i Paesi arabi confinanti, Transgiordania, Siria, Libano, Iraq, Egitto, Arabia Saudita e Yemen diedero vita, nel 1945, alla Lega degli Stati Arabi, con scopi di cooperazione economica e politica, la quale dichiarò guerra al nuovo Stato di Israele. Cfr. Duroselle (1998, 422-434).



e Giordania, la cui opposizione non permise la realizzazione di un *corpus separatum* internazionale per Gerusalemme; la terza enciclica, del 15 aprile 1949, *Redemptoris nostris*, in cui il Papa rivolse un appello ai cattolici di tutto il mondo perché si mobilitassero per la difesa dei Luoghi Santi e per l'internazionalizzazione di Gerusalemme. E nonostante la Santa Sede si opponesse alla spartizione prevista dalla Risoluzione ONU n. 181, Israele fu ammesso alle Nazioni Unite con l'appoggio di tutti i Paesi cattolici membri ONU.

Nel gennaio 1964 Paolo VI si recò in visita in Terra Santa e, nonostante la forte valenza simbolica del viaggio stesso (era la prima volta che un pontefice si recava lì), il Vaticano non manifestò alcuna intenzione (nemmeno implicita) di riconoscere ufficialmente il nuovo Stato.

Il Pontefice incontrò il Presidente israeliano Zalman Shazar a Megiddo, rivolgendosi a lui senza mai pronunciare il titolo di Presidente, inviando poi un telegramma (indirizzato a *Presidente Shazar – Tel Aviv*), in cui esprimeva i suoi ringraziamenti, a Tel Aviv (senza indirizzo) e non a Gerusalemme, dove si trovava la residenza ufficiale del Capo di Stato israeliano (Mendès 1990, 127-128). Con la conseguenza che il viaggio del Papa assunse il significato di un pellegrinaggio cristiano di dimensioni ecumeniche, senza che fossero prese iniziative a favore della comunità ebraica⁸.

⁸ Al riguardo, il Rabbino capo René-Samuel Sirat ha parlato di un «*télégramme de remerciements ou de dérision je ne sais pas*»; «*Après sa très brève visite à Jérusalem juive, le pape s'est rendu en vieille ville à travers la porte Mandelbaum. En effet, seuls les non-juifs, ceux qui avaient un certificat de baptême ou qui étaient musulmans, avaient le droit de franchir cette porte. En revanche, le passage était strictement interdit aux Juifs, israéliens ou non*»; «*Paul VI, n'a pas eu un mot d'amitié, ni de fraternité, ni de compassion*» (Macchi 2004, 34-45; Pieraccini 1997, 520-549).



Dopo la guerra dei Sei giorni, Paolo VI, preoccupato per le sorti di Gerusalemme e dei Luoghi Santi, posti ora sotto l'autorità israeliana, inviò lì il cardinal Angelo Felici: nel suo rapporto, affermò che «Le gouvernement se contente de garantir aux pèlerins la liberté de circulation, un minimum dont les chrétiens de toutes confessions ne peuvent se contenter»⁹.

La Santa Sede per la prima volta chiese un dialogo ufficiale con lo Stato di Israele, poiché dopo la fine della guerra dei Sei giorni gli equilibri internazionali erano mutati; nel frattempo la *Knesset* israeliana emanò una legge per garantire la protezione dei Luoghi Santi (per i quali era previsto uno statuto di extraterritorialità), chiedendo in cambio il riconoscimento ufficiale dello Stato di Israele e della sua capitale, Gerusalemme, da parte della Santa Sede; ma il Papa non accettò e nel 1967 Israele decise di creare un ufficio per gli affari vaticani presso la sua ambasciata in Italia, con la conseguenza che il 6 ottobre 1969 Paolo VI ricevette in Vaticano il ministro degli Affari esteri israeliano, Abba Eban, con il quale affrontò concretamente per la prima volta la questione dei Luoghi Santi, nonostante il rifiuto categorico del riconoscimento del nuovo Stato ebraico.

Jean-Marie Delmaire (1984, 822) ha notato che Paolo VI non conosceva bene l'ebraismo e che «il n'a jamais eu de paroles vibrantes sorties du coeur comme celles de Pie XI («Spirituellement nous sommes tous des sémites») ou de Jean XXIII («Je suis Joseph, votre frère»)»; a Gerusalemme Paolo VI prese le difese del suo predecessore, del quale era stato stretto collaboratore, affermando che «Ils sont nombreux ceux qui peuvent témoigner de ce qui a été fait par l'Église catholique, durant la dernière guerre, à Rome même, sous l'impulsion énergique du pape Pie XII. Nous en sommes témoin»; ancora il Papa pretendeva che le autorità israeliane riconoscessero le aspirazioni «légitimes» del popolo palestinese.

⁹ Parole riportate da Lebec (1997, 123).



Sembra appena il caso di ricordare che papa Giovanni XXIII, dimostratosi sempre molto sensibile alle questioni legate ai rapporti tra la Chiesa cattolica e gli Ebrei, sotto l'influenza dello storico ebreo Jules Isaac (1948, 585 ss.), sopresse le parole che si riferivano agli ebrei in termini di *perfidis Judaeis* presenti nella preghiera del Venerdì Santo e accentuò il carattere ecumenico del concilio Vaticano II¹⁰. Dal canto suo Paolo VI, seguendo la strada già intrapresa dal suo predecessore, emanò la dichiarazione *Nostra Aetate* (15 ottobre 1965, documento già approvato dal Concilio Vaticano II), con cui per la prima volta la Chiesa cattolica offriva alle altre religioni un dialogo amichevole e fraterno, sebbene l'intenzione originaria fosse quella di dedicare l'intero contenuto del documento solo all'ebraismo, ma fu presto abbandonata per non scontentare i vescovi dei Paesi del Medio Oriente, preoccupati dalle conseguenze del conflitto tra Israele e i Paesi arabi¹¹; ad essa seguì, l'8 dicembre dello stesso anno (ultimo giorno del Concilio Vaticano II), la promulgazione della Costituzione pastorale *Gaudium et Spes*, preceduta il 7 dicembre dalla Dichiarazione *Dignitatis Humanae*, in cui il Concilio ha inteso affermare che «la persona umana ha il diritto alla libertà religiosa. Il con-

¹⁰ Già il 25 marzo 1928, il Santo Uffizio si era espresso nel senso di una condanna dell'odio contro gli ebrei, poiché «Comme il réproouve toutes les haines et les animosités entre les peuples, le Saint-Siège condamne résolument la haine contre un peuple déjà élu par Dieu, haine qu'aujourd'hui on désigne vulgairement sous le nom d'antisémitisme» (Cheneaux 1999).

¹¹ La risposta alla dichiarazione da parte dell'OLP fu un documento intitolato *Nous, le Vatican et Israël*, pubblicato a Beirut nel giugno 1966 in lingua araba, in cui l'OLP accusava Israele di servirsi del senso di colpa della Chiesa cattolica, a seguito della *Shoah*, per ottenere da questa il suo riconoscimento.



tenuto di tale libertà è che gli esseri umani devono essere immuni dalla coercizione da parte di singoli individui, di gruppi sociali e di qualsivoglia potestà umana, così che in materia religiosa nessuno sia forzato ad agire contro la sua coscienza né sia impedito, entro debiti limiti, di agire in conformità ad essa» (*Dignitatis Humanae* 2,a); «gli imperativi della legge divina l'uomo li coglie e li riconosce attraverso la sua coscienza, che è tenuto a seguire fedelmente [...]. Non si deve quindi costringerlo ad agire contro la sua coscienza» (*Dignitatis Humanae* 3,b).

Il 16 gennaio 1973, Golda Meir, Prima ministra dello Stato di Israele, già ministra degli Affari esteri, fu ricevuta in Vaticano da Paolo VI; il loro incontro durò un'ora e mezzo e Golda Meir fu accolta secondo il cerimoniale riservato ai capi di governo, seppur ancora in assenza di un riconoscimento formale dello Stato di Israele. La Prima ministra sottolineò il desiderio di pace di Israele e la paura del terrorismo, mentre il Papa, dal canto suo, affrontò le questioni dei rifugiati palestinesi, dei Luoghi Santi e dello *status* universale di Gerusalemme, rimproverando Israele per la violenza esercitata contro gli arabi¹².

Nel 1970, la vendita di Notre-Dame de France, opera di accoglienza dei pellegrini in Terra Santa, da parte dei Padri Assunzionisti francesi al Fondo Nazionale Ebraico convinse la Santa Sede a sottoporre il caso dinnanzi a una giurisdizione israeliana, la quale, nel 1972, annullò la vendita; l'episodio fu letto come un primo passo verso il riconoscimento

¹² Dagli inizi degli anni '70 Paolo VI in più occasioni dichiarò il sostegno della Santa Sede alla popolazione palestinese, riconoscendo «les droits légitimes des Palestiniens», non più visti come «réfugiés», ma invece «peuple», avente diritto all'effettivo riconoscimento delle proprie aspirazioni in quanto tale (Coustenoble 2012).



dello Stato israeliano da parte della Santa Sede la quale, allo scoppio della guerra dello *Yom Kippur* (6 ottobre 1973), propose il riconoscimento dello Stato di Israele se fosse stata ristabilita la pace.

Con la guerra del Libano la Santa Sede si rese conto dell'influenza che avrebbe potuto avere su tutta l'area geografica del Medio Oriente e sulle diverse comunità cristiane del Levante e il conflitto libanese fu percepito quale momento di inizio di una nuova politica della Santa Sede in quei luoghi. Deve anche sottolinearsi l'inizio del nuovo pontificato nel 1978, che ha dato vita a una nuova era della diplomazia vaticana: può infatti citarsi il discorso di papa Giovanni Paolo II all'ONU il 2 ottobre 1979, in cui egli riconobbe il successo degli Accordi di Camp David¹³ (17 settembre 1978), affermando che la soluzione della questione palestinese avrebbe consentito la realizzazione della pace in tutta la regione, l'integrità territoriale del Libano e la garanzia di uno *status* speciale per Gerusalemme.

Nell'omelia del 5 ottobre 1980, a Otranto, il Papa Giovanni Paolo II affermava che:

¹³ In base agli Accordi di Camp David, Israele accettò l'applicazione della Risoluzione ONU n. 242, che si rivolgeva agli israeliani e ai palestinesi ai fini della realizzazione di una «pace giusta e duratura» senza l'utilizzo della guerra per l'acquisizione dei territori, ma attraverso il riconoscimento e il rispetto della sovranità, della integrità territoriale e della indipendenza politica di ogni Stato della regione. Interessante però è notare che la Risoluzione non si esprimeva nel senso di una definizione dei confini tra israeliani e palestinesi né accennava alla creazione di nuovi Stati indipendenti, laddove deve ricordarsi che uno Stato palestinese indipendente non era sorto dopo l'approvazione della Risoluzione n. 181. Ma il mondo arabo (a esclusione dell'Egitto) rifiutò gli Accordi di Camp David, provocando un congelamento dei rapporti diplomatici tra le parti sino all'estate 1982, quando le forze militari palestinesi furono sconfitte in Libano (Paganoni 2006, 14-19).



In pari tempo non possiamo chiudere gli occhi dinanzi a situazioni particolarmente delicate che colà si sono create e tuttora sussistono. Sono scoppiati durissimi conflitti; la regione del medio oriente è pervasa da tensioni e contese, col rischio sempre incombente del riesplodere di nuove guerre. È doloroso rilevare che spesso gli scontri si sono avuti seguendo le linee di divisione fra gruppi confessionali diversi, sicché è stato possibile per alcuni, purtroppo, alimentarli artificiosamente facendo leva sul sentimento religioso.

I termini del dramma medio-orientale sono noti: il popolo ebraico, dopo esperienze tragiche, legate allo sterminio di tanti figli e figlie, spinto dall'ansia di sicurezza, ha dato vita allo stato di Israele; nello stesso tempo si è creata la condizione dolorosa del popolo palestinese, in cospicua parte escluso dalla sua terra. Sono fatti che stanno sotto gli occhi di tutti. Ed altri paesi, come il Libano, soffrono per una crisi che minaccia di essere cronica. In questi giorni, infine, un aspro conflitto è in corso in una regione vicina, fra Iraq e Iran.

Riuniti oggi qui, presso le tombe dei martiri di Otranto, meditiamo sulle parole della liturgia che proclamano la loro gloria e la loro potenza nel regno di Dio: "Governeranno le nazioni, avranno potere sui popoli e il Signore regnerà per sempre su di loro". Quindi in unione con questi martiri, noi presentiamo al Dio unico, al Dio vivente, al Padre di tutti gli uomini i problemi della pace in medio oriente ed anche il problema, che tanto ci è caro, dell'avvicinamento e del vero dialogo con coloro ai quali ci unisce - nonostante le differenze - la fede in un solo Dio, la fede ereditata da Abramo. Lo spirito di unità, di reciproco rispetto e di intesa si dimostri più potente di ciò che divide e contrappone.

Libano, Palestina, Egitto, penisola arabica, Mesopotamia nutrirono da millenni le radici di tradizioni sacre per ciascuno dei tre gruppi religiosi; là ancora, per secoli, hanno convissuto sugli stessi territori comunità cristiane, ebraiche ed islamiche; in quelle regioni, la Chiesa cattolica vanta comunità insigni per antichità di storia, vitalità, varietà di riti, proprie caratteristiche spirituali.



Sovrasta alta su tutto questo mondo, come un centro ideale, uno scrigno prezioso che custodisce i tesori delle memorie più venerande, ed è essa stessa il primo di questi tesori, la città santa, Gerusalemme, oggi oggetto di una disputa che sembra senza soluzione, domani - se lo si vuole! - domani crocevia di riconciliazione e di pace.

Sì, noi preghiamo perché Gerusalemme, anziché essere, come è oggi, oggetto di contesa e di divisione, divenga il punto d'incontro, verso cui continueranno a volgersi gli sguardi dei cristiani, degli ebrei e dei musulmani, come al proprio focolare comune; intorno a cui essi si sentiranno fratelli, nessuno superiore, nessuno debitore agli altri; verso cui torneranno a dirigere i loro passi i pellegrini, seguaci di Cristo, o fedeli della legge mosaica, o membri della comunità dell'islam¹⁴.

Il 20 aprile 1984, nella Lettera apostolica *Redemptionis Anno*, Giovanni Paolo II riconobbe allo Stato di Israele il diritto di

desiderata sicurezza e la tranquillità che è solo la prerogativa di ogni nazione e condizione di vita e di progresso per tutta la società», affermando anche che «Il popolo palestinese, che in quella terra affonda le sue radici storiche e da decenni vive disperso, ha il diritto naturale, per giustizia, di ritrovare una patria e di poter vivere in pace e tranquillità con gli altri popoli della regione. Il diritto del popolo palestinese a ritrovare una patria¹⁵.

¹⁴ Testo integrale in https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/homilies/1980/documents/hf_jp-ii_hom_19801005_otranto.html

¹⁵ Testo integrale in https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/apost_letters/1984/documents/hf_jp-ii_apl_20041984_redemptionis-anno.html



Da un punto di vista storico sono tre i momenti fondamentali successivi che hanno portato alla firma dell'Accordo fondamentale del 30 dicembre 1993 tra Santa Sede e Israele, la dichiarazione del Direttore della Sala stampa vaticana del 25 gennaio 1991, in cui, con riferimento allo Stato di Israele, egli distingueva tra riconoscimento e instaurazione di rapporti diplomatici, la creazione di una Commissione permanente per i rapporti tra Santa Sede e Israele¹⁶ – la quale sin da subito seguì con grande attenzione lo sviluppo delle relazioni diplomatiche tra i Paesi di tutto il Medio Oriente al fine di ristabilire lì la pace – e, infine, l'Accordo¹⁷.

La prima guerra del Golfo fu altrettanto determinante per la conclusione dell'Accordo, poiché l'invasione irachena del Kuwait del 2 agosto 1990 offrì alla Santa Sede l'occasione di sviluppare una politica audace che le avrebbe permesso di presentare al mondo tutte le questioni legate al Medio Oriente come un *unicum* e, il 13 gennaio 1991, il papa Giovanni

¹⁶ Creata il 29 luglio 1992, la Commissione era presieduta in maniera congiunta da monsignor Celli, Sottosegretario ai rapporti con gli Stati della Segreteria di Stato vaticana e M. Hadass, direttore generale del Ministero degli Affari esteri israeliano; la Commissione era composta da 11 membri, tra diplomatici e funzionari, oltre un esperto della Santa Sede; cfr. *La Documentation catholique, septembre 1992*, n. 2056, p. 814.

¹⁷ Pare di un certo interesse rilevare che agli inizi degli anni '90 il riconoscimento dello Stato di Israele non appariva di immediata realizzazione, poiché «Vue de l'extérieur, la non-reconnaissance de l'État d'Israël par le Vatican fait douter de la sincérité de la conversion de l'Église à la nouvelle conception chrétienne du judaïsme, définie par le Concile et par trois Papes [...]. Une déclaration du directeur de la salle de presse du Saint-Siège, en date du 25 janvier 1991, opère une distinction entre reconnaissance et établissement de relations diplomatiques, et s'appuie sur des arguties juridiques pour éluder les vrais problèmes que pose à la conscience chrétienne et au Saint Siège la non-reconnaissance d'Israël» (Chouraqui 1992, 216).



Paolo II lanciò un appello affinché «tous les États concernés [...] organisent une conférence de paix qui contribuerait à résoudre tous les problèmes en vue d'une pacifique convivialité au Moyen-Orient»¹⁸; il 23 gennaio 1991, dopo il lancio di missili *Scud* irakeni verso l'Arabia Saudita e soprattutto verso Israele, il Papa espresse la sua «solidarité» per le «gens qui dans l'État d'Israël souffraient de bombardements déplorables»¹⁹.

I negoziati che hanno preceduto gli Accordi di Oslo, firmati il 20 agosto 1993, ebbero un impatto immediato e profondo sulle relazioni diplomatiche tra la Santa Sede e Israele.

Il 9 Settembre 1993, furono pubblicate le lettere tra il *leader* palestinese Yasser Arafat e il Primo ministro israeliano Yitzhak Rabin, aventi a oggetto il reciproco riconoscimento dell'OLP²⁰ e di Israele. Meno di una settimana dopo fu firmata a Washington una dichiarazione in cui l'OLP riconosceva il diritto di Israele a vivere in pace e in sicurezza, mentre Israele riconosceva ufficialmente l'OLP ed Arafat quale rappresentante del popolo palestinese.

Yossi Bellin, vice ministro degli Affari esteri di Israele, dopo la storica stretta di mano tra Rabin ed Arafat, affermò:

¹⁸ Cfr. *L'Osservatore Romano* 13 e 14 gennaio 1991.

¹⁹ Cfr. *L'Osservatore Romano*, 24 gennaio 1991.

²⁰ L'Organizzazione per la Liberazione della Palestina è un'organizzazione politica e paramilitare palestinese, considerata dalla Lega araba, a partire dal 1974, la legittima "rappresentante del popolo palestinese". Fondata a Gerusalemme nel 1964, il suo obiettivo era la liberazione del territorio palestinese attraverso la lotta armata; in principio l'OLP affermava l'esistenza di una sola unità territoriale entro i confini antecedenti la fine del mandato britannico sul territorio palestinese (Di Nolfo 1997, 1103-1104).



C'est alors que l'on aborda le problème des relations diplomatiques. Différentes manières d'arriver progressivement à l'établissement de ces relations avaient été précédemment envisagées. Je dis à Tauran qu'il fallait profiter du bon climat qui régnait dans le monde après l'Accord d'Oslo pour établir de pleines relations diplomatiques et qu'il fallait le faire immédiatement. Et en effet, disais-je, les relations partielles nous mèneraient à une situation telle que toute tentative pour les développer susciterait une levée de bouclier, à l'intérieur comme à l'extérieur, contre le changement. (Arboit 1996, 166)

2. L'Accordo fondamentale del 30 dicembre 1993

Il 30 dicembre 1993, a Gerusalemme, monsignor Celli, Sottosegretario della Segreteria di Stato per i Rapporti con gli Stati, e Yossi Beilin, ministro degli Affari esteri israeliano, firmarono l'Accordo fondamentale tra Santa Sede e Israele. Per comprendere l'importanza dell'Accordo, pare di un certo interesse ricordare che subito dopo la firma, Beilin affermò che «Son impact s'étend au-delà des frontières géographiques pour toucher les coeurs de millions de juifs et de plus d'un milliard de chrétiens à travers le monde», mentre monsignor Celli dichiarò che «l'accord [...] a une signification religieuse et spirituelle fondamentale, non seulement pour le Saint-Siège et l'État d'Israël, mais pour de millions de personnes à travers le monde»²¹.

²¹ Per la lettura del testo integrale delle due Dichiarazioni si rimanda a *La Documentation catholique*, 6 février 1994, n° 2087, pp. 118-120.



L'Accordo si inserisce nel quadro delle relazioni della Chiesa cattolica con il potere politico, con la conseguenza che pare opportuno chiedersi se esso possa essere equiparato ai Concordati²².

Da un punto di vista strettamente formale l'Accordo presenta tutti gli elementi tipici di un trattato internazionale, per quel che concerne l'elaborazione, l'entrata in vigore e la sua esecuzione, secondo quanto previsto dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969 (Margiotta Broglio 1979, 122 ss.) e in base a quanto sottolineato dalla stessa Santa Sede²³.

Pare però opportuno domandarsi se all'Accordo non possa pure attribuirsi un significato teologico, data la particolarità dei Soggetti firmatari: da un lato la Santa Sede, in quanto soggetto competente a stipulare un concordato e che gode di soggettività giuridica internazionale, spettando ad essa, secondo il diritto canonico, lo *jus legationis* e lo *jus tractandi* (Dalla Torre 2007, 150-152 e 231-253) e dall'altro lo Stato di Israele, definitosi già nella Dichiarazione di Indipendenza "Stato ebraico"²⁴. Essi

²² Sulla evoluzione delle configurazioni dottrinali della natura giuridica dei concordati si veda Dalla Torre 2007, 147-158.

²³ Si veda la dichiarazione di J. Navarro-Vals, Direttore della Sala stampa della Santa Sede, rilasciata a seguito della firma dell'Accordo, in *La Documentation catholique*, 6 février 1994, n° 2087, 122, §4.

²⁴ Si legge infatti nella Dichiarazione di Indipendenza: «Facciamo appello alle Nazioni Unite affinché assistano il popolo ebraico nella costruzione del suo Stato e accolgano lo Stato ebraico nella famiglia delle nazioni»; cfr il testo integrale della Dichiarazione di Indipendenza in <http://www.focusonisrael.org/2008/05/14/dichiarazione-indipendenza-israele/>.

L'affermazione dei valori di Israele, in quanto Stato ebraico e democratico, ha dato vita a differenti interpretazioni tanto dei giuristi quanto dei giudici israeliani ai fini del riconoscimento e della garanzia dei diritti fondamentali. Il giudice Barak afferma che il



carattere ebraico e quello democratico attribuiti allo Stato di Israele non si trovano in opposizione tra loro, ma devono invece essere considerati assieme in un'ottica di complementarità e di totale armonia. Il carattere ebraico dello Stato, infatti, deve essere inteso nella sua totale (o massima) astrazione al fine di non dividere, ma piuttosto unire i membri della società israeliana. E ciò è conforme all'altro carattere attribuito allo Stato di Israele, quello democratico; di conseguenza, spiega Barak, lo Stato ebraico deve essere inteso non tanto in senso religioso-*halachico* ricordando che la seconda distruzione del Tempio, ad opera dei Romani nel 70 d. C., ebbe come conseguenza la dispersione (Diaspora) del Popolo Ebraico, che dovette affrontare nuovi problemi e si trovò costretto a mettere per iscritto la Torà (= Insegnamento), corrispondente alle norme contenute nei primi 5 Libri della Bibbia, il Pentateuco, sino a quel momento orale, e ordinare in maniera sistematica tutte le decisioni legali prese sino ad allora.

In quest'epoca si cristallizza la *Halachà*, (termine ebraico-aramaico che letteralmente vuol dire "cammino da seguire" e con cui ci si riferisce in generale a tutto il diritto formato in questo periodo e al diritto ebraico nel suo complesso) con la conseguenza che si attribuisce forza di legge a regole che si fondano sulla deduzione razionale da una fonte legale senza il necessario collegamento con una autorità istituzionale (come ad esempio la Suprema Corte rabbinica) che esprima la norma, ma in quanto tutti gli ebrei, indistintamente, hanno il diritto di emigrarvi (Negri 2010, 213-219). Dunque i valori dell'ebraismo (l'amore dell'uomo, la sacralità della vita, della giustizia sociale, fare ciò che è buono e giusto, rispetto della dignità umana, lo Stato di diritto ...) sono da intendersi quali valori lasciati in eredità dal giudaismo al mondo intero e in tal senso saranno allora i valori fondamentali dello Stato, il cui carattere democratico è accanto e sullo stesso piano del suo carattere ebraico; quest'ultimo pertanto non dovrà intendersi nella sua identificazione con la legge ebraica, poiché non deve scordarsi che lo Stato di Israele è abitato da una considerevole parte della popolazione che non è di religione ebraica.

I valori dello Stato di Israele, in quanto ebraico, secondo Barak, sono coincidenti con i valori della tradizione ebraica, i quali, a loro volta, si identificano con quelli universalmente accettati dalle società democratiche. Dunque, per Barak, lo Stato di Israele rappresenta la combinazione e la sintesi della massima espressione di ebraismo e democrazia; per una visione più ampia e globale si rimanda a Barak (2006). Al riguardo, sembra di un certo interesse riportare la posizione del giudice Elon sui valori dello Stato di Israele in quanto ebraico e democratico, che si presenta in chiara antitesi rispetto a quanto afferma-



condividono il «caractère unique d'être nés des fécondités de la Bible» (Chouraqui 1992, 173), poiché dato per certo il carattere giuridico dell'Accordo tra Santa Sede e Israele, certamente esso rappresenta un accordo tra la Chiesa cattolica e Israele.

L'Accordo, così come gli altri accordi internazionali firmati dalla Santa Sede, impegna tutta la Chiesa cattolica²⁵, le sue istituzioni e i suoi fedeli, e, in questo caso, la Chiesa latina e le Chiese d'Oriente. Sotto questo aspetto, la lettura dell'Accordo appare inequivocabile, poiché si riferisce

to dal giudice Barak. Infatti, Elon mette in evidenza che secondo l'interpretazione di Barak si attribuisce importanza secondaria al valore ebraico dello Stato rispetto al suo valore democratico, senza una reale motivazione. E, secondo Elon, proprio nella interpretazione e nell'applicazione delle due Leggi fondamentali sulla libertà di occupazione e sulla dignità e libertà della persona il giudice dovrà leggersi l'intento del legislatore di trovare terreno comune ai valori dell'ebraismo e della democrazia al fine del loro vicendevole completamento.

Secondo Elon, dunque, già all'interno delle due Leggi fondamentali è chiaro l'intento del legislatore che definisce lo Stato di Israele *in primis* ebraico e solo successivamente democratico, al fine di riservare alla legge ebraica un ruolo preminente all'interno dei valori dello Stato di Israele, in quanto ebraico, con la conseguenza che i giudici, chiamati a decidere nell'ipotesi di violazione dei diritti fondamentali possano risolvere il conflitto tra morale e diritto secondo i principi della tradizione e della legge ebraiche. Diverse (e non sempre coincidenti con le posizioni del giudice Barak e del giudice Elon) sono le opinioni espresse ai fini dell'interpretazione dei valori dello Stato di Israele, in quanto ebraico e democratico; cfr. A.A. V.V., *Values of a Jewish and Democratic State*, in http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/judaica/ejud_0002_0020_0_20304.html.

²⁵ Se, in virtù del canone 3 del Codice di diritto canonico, la Santa Sede appare l'unico Soggetto titolare del diritto di concludere accordi internazionali, sembra comunque certo che la Chiesa è il Soggetto autentico di diritto internazionale, di cui la Santa Sede non rappresenterebbe altro che il Governo centrale (Minnerath 1983, 74 ss).



espressamente e indifferentemente talvolta alla Chiesa cattolica, talvolta alla Chiesa, precisando all'art. 13 *comma* 1 che:

In questo Accordo, le parti usano i termini nel senso qui specificato: a) la chiesa cattolica e la chiesa – comprendendo, *inter alia*, le sue comunità e istituzioni; b) comunità della chiesa cattolica – intendendo le entità religiose cattoliche considerate dalla Santa Sede come “chiese *sui iuris*” e dallo Stato d’Israele come “comunità religiose riconosciute”; c) lo Stato d’Israele e lo stato – comprendendo, *inter alia*, le sue autorità per legge costituite.

La domanda che si pone agli occhi dello studioso è se l’Accordo produca effetti *solo* per la comunità cristiana in Terra Santa, ovvero se l’Accordo coinvolga *tutto* il mondo cattolico.

Dal canto suo il Papa è stato attento a ricordare che la Santa Sede non ha mai perseguito un obiettivo tale che rendesse l’Accordo di portata universale²⁶ e dal punto di vista del diritto dei trattati un accordo internazionale non esplica alcun effetto nei confronti di soggetti terzi (non contraenti).

Sebbene tale principio sia valido nelle relazioni tra gli Stati e non possedendo, le comunità cristiane *altre*, l’attributo della soggettività internazionale utile per negoziare un accordo internazionale (con lo Stato di Israele), effettivamente la Chiesa cattolica appare quale unica organizzazione confessionale dotata di personalità giuridica internazionale; ancora deve ricordarsi che la Santa Sede, fin dall’apertura dei negoziati, ebbe

²⁶ Dichiarazione di J. Navarro-Vals, in *La Documentation catholique*, 6 février 1994, n° 2087, 122, § 7.



cura di informare le comunità religiose *altre* delle finalità che avrebbe voluto perseguire²⁷, considerando che tra le questioni più delicate e motivo di tensione tra le diverse comunità (cristiane) vi era certamente lo *status* giuridico dei Luoghi Santi, con la conseguenza che, considerato l'impegno della Santa Sede a rispettare (lì) i diritti di ciascuna comunità, la soluzione avrebbe dovuto accontentare tutte le parti.

Ora, se si considera che l'Accordo sotto l'aspetto teologico lega due Soggetti caratterizzati dal fattore religioso e spirituale, si potrebbe facilmente cadere nella tentazione di leggere lo stesso come un accordo universale che sigilla la riconciliazione giudaico-cristiana; ma lo Stato di Israele non può essere qualificato come uno stato confessionale né tantomeno teocratico²⁸, sebbene «le système juridique israélien assure aussi bien à la religion juive qu'à ses institutions une position prépondérante» (Ferrari 1991, 243).

E sembra pure opportuno domandarsi se, considerato il fortissimo legame tra gli ebrei della Diaspora e lo Stato di Israele, rivestendo l'Accordo senza dubbio una dimensione religiosa, esso sia valido per la comunità ebraica mondiale *tutta*, attraverso la firma dello stesso da parte dello Stato israeliano.

²⁷ Padre Marco Brogi, Sottosegretario della Congregazione delle Chiese orientali, era membro della Commissione bilaterale permanente incaricata delle negoziazioni. La Congregazione delle Chiese orientali era stata creata dal papa Benedetto XV nel 1917 allo scopo di rafforzare l'unione tra la Chiesa latina e le Chiese orientali (Lanfranchi 1994, 326-355, in particolare 330-331).

²⁸ Si veda *supra*, nota n. 24.



Sulla qualifica dell'Accordo in quanto Concordato, occorre precisare che, circa il suo contenuto, otto degli undici articoli hanno lo scopo di garantire l'indipendenza e la libertà della Chiesa in Israele e lo *status* della religione cattolica in Israele, sebbene siano enunciati solo principi senza invece che vengano precisate le regole di applicazione dei principi stessi. Ciò con la conseguenza che l'Accordo, senza apparire, seppur formalmente, un Concordato, tratta, almeno parzialmente, materie tipicamente concordatarie (Margiotta Broglio 1994, 44) ed esso dovrà leggersi quale accordo (internazionale) in cui si sviluppano elementi spirituali, politici, diplomatici e concordatari, il cui risultato, nel suo complesso, è stato il riconoscimento giuridico dello Stato di Israele da parte della Santa Sede attraverso l'instaurazione di relazioni diplomatiche ufficiali tra i due Soggetti e il riconoscimento convenzionale (pattizio) di un particolare *status* per la religione cattolica da parte dello Stato israeliano al suo interno²⁹; in particolare, l'art. 14 dell'Accordo, affermando che:

²⁹ Sebbene l'atto del riconoscimento di uno Stato non comporti l'obbligo giuridico per lo Stato che riconosce l'obbligo di relazioni diplomatiche con lo Stato riconosciuto, esse appaiono quale conseguenza normale e logica del riconoscimento (Rousseau 1974, 551); nel caso di specie, sembra appena il caso di ricordare che il 25 gennaio 1995 J. Navarro-Valls affermò che «il devrait être clair que le Saint-Siège n'a jamais mis en question l'existence de l'État d'Israël», «le fait qu'il n'existe pas de relations diplomatiques entre le Saint-Siège et l'Etat d'Israël n'implique pas que le Saint-Siège ne reconnaît pas Israël», «on pourra dire qu'il s'agit seulement d'une reconnaissance implicite, mais dans la praxis internationale, dans la plupart des cas, la reconnaissance est implicite et n'a pas besoin, selon le droit, de déclarations solennelles et expresses» (cfr. la Dichiarazione in *La Documentation Catholique*, 3 mars 1991, n° 2023); dal canto suo, in riferimento all'Accordo, Giovanni Paolo II dichiarò che «Je me réjouis [...] du fait que dans le contexte du proces-



All'atto della firma del presente Accordo fondamentale e in preparazione all'istituzione di complete relazioni diplomatiche, la Santa Sede e lo Stato d'Israele si scambiano rappresentanti speciali, di cui un Protocollo addizionale specifica il grado e i privilegi. A seguito dell'entrata in vigore e immediatamente dopo l'inizio della realizzazione del presente Accordo fondamentale la Santa Sede e lo Stato d'Israele stabiliranno complete relazioni diplomatiche al livello da parte della Santa Sede, di nunziatura apostolica, e da parte dello Stato d'Israele, di ambasciata,

riconosce *de jure* lo Stato di Israele, poiché presuppone implicitamente la capacità (internazionale) di entrambi i soggetti firmatari di istituire relazioni diplomatiche³⁰.

La firma dell'Accordo appare come l'evoluzione combinata di numerosi fattori, poiché, abbandonando la Santa Sede le pretese relative allo

sus de paix au Moyen-Orient, malgré bien des difficultés et des obstacles, grâce à l'initiative d'Israël, l'instauration de relations diplomatiques entre le Siège apostolique et Israël soit devenu possible. Quant à la reconnaissance de l'État d'Israël, je tiens à souligner que je n'en ai jamais contesté le principe» (Jean-Paul II 1994, 162).

³⁰ «Le contexte historique, politique et religieux qui préside à la reconnaissance plénière d'Israël confère à celle-ci une portée qui dépasse ainsi le cadre strictement diplomatique; conclusion que confirment d'ailleurs les modalités d'expression de la reconnaissance: celle-ci ne résulte pas d'une déclaration unilatérale solennelle du Saint-Siège, elle n'est pas davantage le fruit d'une déclaration commune, elle ne découle pas non plus d'un simple échange de diplomates. Elle résulte d'un instrument conventionnel complexe qui prévoit l'établissement de relations diplomatiques et qui comporte par ailleurs un certain nombre de références religieuses et politiques à la lumière desquelles l'acte de reconnaissance doit être interprété. En d'autres termes, la portée de l'article 14 de l'accord fondamental doit être appréciée et mesurée en relation avec les autres dispositions de ce texte.» (Lanfranchi 1994, 342)



status di Gerusalemme, attraverso la dottrina del concilio Vaticano II, la Santa Sede supera *in primis* quello che è stato definito «l'obstacle théologique» (Lanfranchi 1994, 339), attraverso la considerazione delle comuni radici spirituali del cristianesimo e dell'ebraismo e incoraggiando al dialogo tra le due religioni, poiché:

Essendo perciò tanto grande il patrimonio spirituale comune a cristiani e ad ebrei, questo sacro Concilio vuole promuovere e raccomandare tra loro la mutua conoscenza e stima, che si ottengono soprattutto con gli studi biblici e teologici e con un fraterno dialogo. E se autorità ebraiche con i propri seguaci si sono adoperate per la morte di Cristo, tuttavia quanto è stato commesso durante la sua passione, non può essere imputato né indistintamente a tutti gli Ebrei allora viventi, né agli Ebrei del nostro tempo³¹.

³¹ Cfr. la Dichiarazione sulle relazioni della Chiesa con le religioni non cristiane *Nostra aetate*, in http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651028_nostra-aetate_it.html. Il dialogo tra le due religioni è stato istituzionalizzato a partire dal 1970, con la creazione dell' *International Catholic-Jewish Liaison Committee* (ILC) quale organo ufficiale di collegamento tra la Santa Sede e la comunità ebraica mondiale, composto da cinque rappresentanti della Santa Sede e delegati delle cinque più importanti organizzazioni ebraiche mondiali (l'ultima riunione si è svolta a Varsavia, dal 4 al 7 aprile 2016 e ha avuto come tema di discussione *L'Altro nella tradizione ebraica e cattolica: i rifugiati nel mondo di oggi*); cfr. http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/chrstuni/relations-jews_docs/rc_pc_chrstuni_doc_20160404_riuione-varsavia_it.html. Deve aggiungersi che durante la sua visita alla Sinagoga di Roma (13 aprile 1986) Giovanni Paolo II nella sua allocuzione, ricordando gli insegnamenti del concilio Vaticano II, affermò che «la Chiesa di Cristo scopre il suo "legame" con l'Ebraismo "scrutando il suo proprio mistero". La religione ebraica non ci è "estrinseca", ma in un certo qual modo, è "intrinseca" alla nostra religione. Abbiamo quindi verso di essa dei rapporti che non abbiamo con nessun'altra religione. Siete i nostri fratelli prediletti e, in un certo modo, si potrebbe dire i nostri fra-



Anche l'evoluzione dei rapporti tra OLP ed Israele appare come rilevante ai fini della firma dell'Accordo, poiché se è pur vero che la Santa Sede ha sempre guardato con attenzione ed interesse il riconoscimento del diritto alla patria del popolo palestinese e la conseguente necessità della nascita di uno Stato indipendente, è stato altresì notato che la questione appare strettamente legata alla presenza di una minoranza palestinese di religione cristiana all'interno dello Stato di Israele e dunque in quei luoghi considerati fondamentali per tutta la cristianità, con la conseguenza che solo dopo l'inizio del processo di pace (con l'Accordo di Washington del 1993) la Santa Sede ha intrapreso una nuova politica nel senso del riconoscimento dello Stato israeliano (Lanfranchi 1994, 341).

Ancora, deve considerarsi che la questione dello *status* di Gerusalemme³² e dei Luoghi Santi era considerata dalla Santa Sede come il più grande ostacolo nei rapporti con Israele. Il processo di pace in Medio

telli maggiori». «Agli ebrei, come popolo, non può essere imputata alcuna colpa atavica o collettiva, per ciò "che è stato fatto nella passione di Gesù". Non indistintamente agli ebrei di quel tempo, non a quelli venuti dopo, non a quelli di adesso. È quindi inconsistente ogni pretesa giustificazione teologica di misure discriminatorie o, peggio ancora, persecutorie». «Non è lecito dire, nonostante la coscienza che la Chiesa ha della propria identità, che gli ebrei sono "reprobi o maledetti", come se ciò fosse insegnato, o potesse venire dedotto dalle Sacre Scritture, dell'Antico come del Nuovo Testamento, gli ebrei "rimangono carissimi a Dio", che li ha chiamati con una "vocazione irrevocabile"». Cfr. *Discorso di Giovanni Paolo II*, in https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/1986/april/documents/hf_jp-ii_spe_19860413_sinagoga-roma.html.

³² È stato infatti notato che «Ville Sainte, trois fois revendiquée comme telle par l'Islam, le judaïsme et le christianisme, Jérusalem représente un enjeu symbolique majeur, objet d'ailleurs de luttes incessantes dans l'histoire du Proche-Orient. Au moment où prend fin le mandat britannique sur la Palestine et dès avant la naissance de l'État d'Israël, se pose donc la question du statut de Jérusalem» (Lanfranchi, 1994, 342).



Oriente, avviato a Washington nel 1993, ha permesso alla Santa Sede di sperare in un nuovo *status* per Gerusalemme e, di conseguenza di avviare il processo di riconoscimento dello Stato di Israele, sebbene deve precisarsi che la questione non ha trovato ancora soluzione e, nonostante nel Preambolo dell'Accordo si legga che la Santa Sede e lo Stato di Israele si riconoscono in quanto «Memori del carattere straordinario e del significato universale della Terra Santa», il documento non prevede in nessuna sua parte disposizioni concrete ed esplicite per la risoluzione della questione di Gerusalemme.

L'art. 1, comma 1 afferma solennemente l'impegno dello Stato di Israele «a sostenere e osservare il diritto umano alla libertà di religione e di coscienza nei termini in cui è definito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e negli altri atti internazionali cui aderisce»; il secondo comma invece afferma che:

La Santa Sede, richiamandosi alla dichiarazione sulla libertà religiosa del Concilio ecumenico Vaticano II *Dignitatis humanae*, afferma l'impegno della chiesa cattolica a sostenere il diritto umano alla libertà di religione e di coscienza, nei termini in cui è definito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e negli altri atti internazionali cui aderisce. La Santa Sede desidera parimenti affermare il rispetto della chiesa cattolica per le altre religioni e i loro seguaci, secondo quanto solennemente stabilito dal concilio ecumenico Vaticano II nella dichiarazione sulle relazioni della chiesa con le religioni non cristiane *Nostra aetatae*.

Pare di un certo interesse rilevare da un lato il richiamo alla libertà religiosa, non tanto e non solo in quanto diritto individuale, ma anche collettiva e, dall'altro, il richiamo esplicito alla dottrina del concilio Vatica-



no II, attraverso la quale si riconosce forza e autorità giuridiche alla riconciliazione ebraico-cristiana quale premessa al riconoscimento dello Stato di Israele da parte della Santa Sede. La libertà religiosa si presenta qui come corollario dell'indipendenza reciproca dei due Soggetti e parte integrante delle regole che determinano i rapporti tra Chiesa e potere politico, poiché la stessa si configura come parte integrante del patrimonio comune delle parti contraenti.

Il successivo art. 2, comma 1, in base ai principi della riconciliazione tra le due religioni (e anche secondo i termini del riconoscimento ufficiale tra i due Soggetti), riconosce la necessità «di collaborazione nella lotta contro ogni forma di antisemitismo e ogni tipo di razzismo e di intolleranza religiosa, e nella promozione della reciproca comprensione tra le nazioni, della tolleranza fra le comunità e del rispetto per la vita e la dignità umana»³³.

Il riferimento alla libertà religiosa è presente anche nell'art. 3, secondo il quale al comma 1 «La Santa Sede e lo Stato d'Israele riconoscono che entrambi sono liberi nell'esercizio dei loro rispettivi diritti e autorità, e si impegnano a rispettare questo principio nelle reciproche relazioni e nella loro collaborazione per il bene del popolo³⁴», mentre le funzioni che

³³ In particolare il comma 2 fa esplicito riferimento alla Santa Sede che «coglie l'occasione per ribadire la condanna dell'odio, della persecuzione e di ogni altra manifestazione di antisemitismo, ovunque, in ogni tempo e da chiunque rivolta contro il popolo ebraico e i singoli ebrei. In particolare, la Santa Sede deplora gli attacchi ad ebrei e la profanazione delle sinagoghe e dei cimiteri ebraici, atti che offendono la memoria delle vittime dell'Olocausto, in particolare quando avvengono negli stessi luoghi che ne sono stati testimoni».

³⁴ È stato notato che se la struttura dell'art. 3 ricalca quella di articoli corrispondenti in convenzioni precedentemente adottate dalla Santa Sede, il linguaggio invece è diver-



rientrano nei diritti e nei poteri della Santa Sede e di Israele sono indicati nel comma 2, il quale afferma che:

Lo Stato d'Israele riconosce il diritto della chiesa cattolica a svolgere i propri compiti religiosi, morali, educativi e caritativi, e ad avere istituzioni sue proprie, e a formare, nominare e impiegare proprio personale nelle suddette istituzioni o per i suddetti compiti, secondo i loro scopi. La chiesa riconosce il diritto dello stato a svolgere i propri compiti, quali la promozione e la tutela del benessere e della sicurezza del popolo. Stato e chiesa riconoscono entrambi la necessità di dialogo e di collaborazione in quegli ambiti che per la loro natura lo richiedano.

La questione della libertà religiosa in Palestina, in presenza di numerosi problemi posti dal pluriconfessionalismo era stata oggetto di grande attenzione da parte del legislatore sin dai tempi dell'impero ottomano e successivamente gli inglesi concessero larga autonomia alle tre principali comunità religiose, ebraica, musulmana e cristiana, adottando il *Palestine Order in Council* (1922), che all'art. 83 affermava il principio della libertà religiosa; tale atto, così come dichiarato nella *Law and administration ordinance* n. 1, adottata nel 1948 da parte del nuovo Stato di Israele, è ancora in vigore, con la conseguenza che al suo interno Israele non ha mai adottato politiche di discriminazione religiosa, confermando l'Accordo, in particolare all'art. 1, un principio fondamentale già presen-

so, poiché il termine «liberi» e l'indicazione di «diritti e poteri rispettivi» corrispondono al minor rilievo che nella tradizione ebraica è dato alla distinzione di un ordine della Chiesa (temporale) e dello Stato (secolare) (Ferrari 2004).



te all'interno del sistema costituzionale israeliano: gli artt. 3³⁵, 6³⁶, 8³⁷, 9³⁸ e 10³⁹ andranno dunque letti secondo il riconoscimento di un regime di libertà piena delle attività della Chiesa in Israele.

³⁵ Articolo 3:

«1. La Santa Sede e lo Stato d'Israele riconoscono che entrambi sono liberi nell'esercizio dei loro rispettivi diritti e autorità, e si impegnano a rispettare questo principio nelle reciproche relazioni e nella loro collaborazione per il bene del popolo.

2. Lo Stato d'Israele riconosce il diritto della chiesa cattolica a svolgere i propri compiti religiosi, morali, educativi e caritativi, e ad avere istituzioni sue proprie, e a formare, nominare e impiegare proprio personale nelle suddette istituzioni o per i suddetti compiti, secondo i loro scopi. La chiesa riconosce il diritto dello stato a svolgere i propri compiti, quali la promozione e la tutela del benessere e della sicurezza del popolo. Stato e chiesa riconoscono entrambi la necessità di dialogo e di collaborazione in quegli ambiti che per la loro natura lo richiedano.

3. Riguardo alla personalità giuridica cattolica secondo il diritto canonico, la Santa Sede e lo Stato d'Israele apriranno un negoziato su come essa possa pienamente esercitarsi nel diritto israeliano, sulla base dei risultati di una sottocommissione mista di esperti».

³⁶ Articolo 6: «La Santa Sede e lo Stato d'Israele congiuntamente ribadiscono il diritto della chiesa cattolica a istituire, mantenere e dirigere scuole e istituti a tutti i livelli; l'esercizio di tale diritto sarà in armonia con i diritti dello stato nel campo dell'educazione».

³⁷ Articolo 8: «Lo Stato d'Israele riconosce che il diritto della chiesa cattolica alla libertà d'espressione nello svolgere i propri compiti viene esercitato anche attraverso strumenti di comunicazione di proprietà della chiesa; l'esercizio di tale diritto sarà in armonia con i diritti dello stato nel campo degli strumenti di comunicazione».

³⁸ Articolo 9: «La Santa Sede e lo Stato d'Israele congiuntamente ribadiscono il diritto della chiesa cattolica a svolgere i suoi compiti in ambito caritativo attraverso le proprie istituzioni sanitarie e di assistenza sociale; l'esercizio di tale diritto sarà in armonia con i diritti dello stato in questo campo».

³⁹ Articolo 10:

«1. La Santa Sede e lo Stato d'Israele congiuntamente ribadiscono il diritto della chiesa cattolica alla proprietà.



Occorre, al riguardo, ricordare che l'art. 76, § 3 della Costituzione pastorale *Gaudium et spes*⁴⁰ afferma che:

La comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra nel proprio campo. Ma tutte e due, anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale degli stessi uomini. Esse svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti in maniera tanto più efficace, quanto più coltiveranno una sana collaborazione tra di loro, secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo. L'uomo infatti non è limitato al solo orizzonte temporale, ma, vivendo nella storia umana, conserva integralmente la sua vocazione eterna.

2. Senza pregiudicare i diritti consolidati delle parti:

a) La Santa Sede e lo Stato d'Israele negozieranno in buona fede un accordo complessivo, che contempra soluzioni accettabili da ambo le parti su punti non chiari, non fissati o discussi a proposito della proprietà e di questioni economiche e fiscali che riguardano in generale la chiesa cattolica o specifiche comunità o istituzioni cattoliche.

b) In vista dei suddetti negoziati, la Commissione bilaterale permanente di lavoro nominerà una o più sottocommissioni bilaterali di esperti per studiare tali punti e formulare proposte.

c) Le parti si prefiggono di iniziare i summenzionati negoziati entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente Accordo e mirano a raggiungere un accordo entro due anni dall'inizio dei negoziati.

d) Per tutta la durata di tali negoziati, si dovranno evitare azioni incompatibili con questi impegni.

⁴⁰ Testo integrale in http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_it.html



Gli artt. 6 (diritto della chiesa ad istituire, mantenere e dirigere scuole ed istituti), 8 (libertà di espressione), e 9 (compiti caritativi attraverso istituzioni sanitarie o di assistenza sociale) dell'Accordo appaiono proprio in richiamo a tale ricerca di collaborazione, poiché tutti, nella loro parte finale, affermano che «l'esercizio di tale diritto sarà in armonia con i diritti dello stato» nel campo dell'educazione (art. 6), degli strumenti di comunicazione (art. 8), in ambito caritativo (art. 9).

Il «carattere straordinario» e il «significato universale della Terra Santa» che aprono il Preambolo dell'Accordo sono elementi utili ai fini della comprensione della parziale risoluzione della questione dei Luoghi Santi e di Gerusalemme, rappresentando l'art. 4 grande interesse poiché attribuisce valore giuridico (e primato rispetto ad altre disposizioni dell'Accordo stesso) al mantenimento dello *status quo* in quei luoghi e al suo riconoscimento da parte della Chiesa cattolica, laddove si afferma che:

1. Lo Stato d'Israele afferma il proprio permanente impegno a mantenere e a rispettare lo status quo nei Luoghi Santi cristiani per i quali è valido, e i relativi diritti delle comunità cristiane che vi sono comprese. La Santa Sede afferma l'impegno permanente della chiesa cattolica a rispettare il summenzionato statu quo e i suddetti diritti.
2. Quanto sopra resta valido nonostante qualsiasi interpretazione in contrario di altri articoli del presente Accordo fondamentale.
3. Lo Stato d'Israele concorda con la Santa Sede sull'obbligo del permanente rispetto e della tutela del carattere proprio dei luoghi sacri cattolici, quali le chiese, i monasteri, i conventi, i cimiteri e simili;



l'art. 5 riconoscendo l'interesse a «favorire i pellegrinaggi in Terra Santa» da parte di Israele e della Santa Sede e l'art. 10 il diritto di proprietà alla Chiesa cattolica nel limite del diritto di proprietà, possesso o amministrazione di comunità cristiane *altre*, in virtù proprio del mantenimento dello *status quo*.

3. Osservazioni (non) conclusive

La firma dell'Accordo tra Santa Sede ed Israele può certamente essere considerata come un contributo fondamentale e decisivo alla realizzazione della pace in Medio Oriente.

La riconciliazione tra Roma, «ville des diplomates» e Gerusalemme, «ville des prophètes» segue di soli tre mesi gli accordi di Oslo e dimostra il mutato atteggiamento della Santa Sede nei confronti della comunità internazionale (Tincq 1993, 11), anche essa oggetto di formulazione di un nuovo ordine. Esso, se prima, secondo il «modello di Westfalia», basava i rapporti tra gli Stati sulla potenza, sulla legittimazione della volontà del più forte e su principio di effettività, attraverso l'uso della forza quale principale fonte di legittimazione del diritto, ora invece vede i rapporti tra gli Stati stessi articolati secondo il «modello della Carta delle Unite» che, rifiutando i termini del «modello di Westfalia», qualifica la pace come bene supremo e rifiuta la forza in quanto principio ordinatore delle relazioni internazionali, assumendo il rispetto dei diritti umani, il principio di autodeterminazione dei popoli, l'uguaglianza tra gli Stati, la giustizia, l'equità, la solidarietà, la buona fede e la cooperazione internazionale quali principi fondamentali della comunità internazionale (Dalla Torre 2007, 231-253).



Ancora, è da sottolineare come tali principi siano coincidenti con il magistero ecclesiastico e possano essere considerati alla base della scelta della Chiesa cattolica di far parte (attivamente) della comunità internazionale, al pari degli altri Stati⁴¹, attraverso una attiva partecipazione alla formazione e alla produzione di norme (codificate) di diritto internazionale in ambiti non esclusivamente ecclesiastici e delle quali norme gli Stati stessi saranno i destinatari.

Con riguardo all'Accordo, v'è da dire che esso può leggersi quale strumento attraverso cui la Santa Sede intende perseguire principalmente tre obiettivi, la difesa delle comunità cristiane in tutta l'area del Medio Oriente, la tutela dei Luoghi Santi e la ricerca di una pace solida e duratura; con la conseguenza che non deve destar stupore il fatto che il testo dell'Accordo potrebbe apparire, ad una lettura poco attenta, come non risolutivo circa lo *status* giuridico della Chiesa in Israele.

In particolare, sono due i punti fondamentali che appaiono esclusi dall'Accordo, da un lato la questione di Gerusalemme, sulla quale la Santa Sede non ottiene garanzie, accettando, in cambio, *solamente* il ri-

⁴¹ Sembra appena il caso di far rilevare che il mutamento dell'atteggiamento della Santa Sede in tal senso trova la prima manifestazione nella sua partecipazione, a pari titolo con tutti gli altri Stati contraenti, alla firma dell'atto finale della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa (CSCE), con il Trattato di Helsinki del 1 agosto 1975. È stato notato che «Era la prima volta, dal Congresso di Vienna, che la Santa Sede veniva invitata ad una riunione politica internazionale come partecipante a pieno titolo e non in veste di osservatore. Era un riconoscimento dell'azione del papato per la pace e la giustizia a livello mondiale e anche di una accorta *Ostpolitik* che, senza cedimenti sulle ragioni e i problemi di fondo, aveva consentito di sciogliere alcuni delicati nodi politico-diplomatici» (Paronetto Valier 2006, 333-366).



spetto dello *status quo* per i Luoghi Santi cristiani, i relativi diritti per le comunità cristiane che vi sono comprese e il riconoscimento della garanzia permanente della libertà di culto cattolico all'interno dello Stato israeliano (art. 4) e, dall'altro, la questione dei Territori palestinesi⁴², poiché l'art. 11 afferma che:

1. La Santa Sede e lo Stato d'Israele dichiarano il rispettivo impegno alla promozione della pacifica risoluzione dei conflitti tra gli stati e le nazioni, con l'esclusione della violenza e del terrore dalla vita internazionale.

2. La Santa Sede, fatto salvo in ogni caso il diritto a esercitare il proprio magistero morale e spirituale, ritiene opportuno richiamare che, a motivo del suo stesso carattere, è solennemente impegnata a rimanere estranea a qualsiasi conflitto puramente temporale; tale principio è valido in particolare per i territori disputati e le frontiere non definite.

La politica medio-orientale della Santa Sede appare dunque oramai legata a due obiettivi fondamentali, da un lato la sopravvivenza delle comunità cristiane proprio nei luoghi in cui il cristianesimo ha avuto inizio e, dall'altro, la tutela di Gerusalemme e dei Luoghi Santi, considerati

⁴² Si deve sottolineare che la presenza dei palestinesi, per Israele, costituisce l'ostacolo più grande per la realizzazione di un grande Stato ebraico che comprenda quei territori definiti *contesi* da Israele e invece *occupati* dai palestinesi. Da un punto di vista storico i palestinesi hanno perso la terra della Cisgiordania, che per Israele invece corrisponde, secondo la terminologia biblica, alla Giudea e alla Samaria, con la guerra dei Sei giorni nel 1967. Ma non è il 1967, per i palestinesi, l'anno che segna l'inizio dei rapporti conflittuali con Israele: per essi, infatti, l'occupazione israeliana dura dal 1948. Per una ricostruzione storica, politica e giuridica delle conseguenze (attuali) della fine del mandato britannico in Palestina sia consentito il rinvio a Gazzetta (2013), in particolare pp. XI-XX.



custodi e testimoni della memoria del cristianesimo delle origini, seppur entrambi gli obiettivi risultano connessi alla volontà di ricercare una soluzione pacifica per i conflitti di quella regione, in particolare il conflitto israelo-palestinese (Ferrari 2008, 37-52).

Da questo punto di vista l'attività diplomatica della Santa Sede appare consapevolmente contraddistinta dalla volontà della ricerca di una pacifica coabitazione dei fedeli di religioni diverse, poiché la Terra Santa è il «luogo privilegiato dell'incontro e della preghiera dei popoli», rappresentando il dialogo tra ebrei, cristiani e musulmani carattere «prioritario» al fine di assicurare la pace «in questa regione del mondo e altrove»⁴³.

Con la conseguenza che la politica della Santa Sede in Medio Oriente travalica i confini regionali di questa area geografica, assumendo invece una dimensione globale non tanto e non solo in termini geografici, ma invece in termini di relazioni con la politica islamica e la politica ebraica della Chiesa cattolica (Ferrari 2008, 50-52), attraverso il dialogo interreligioso, che implica «un delicato lavoro teologico di interpretazione dei testi sacri in modo che consenta di trascendere la violenza che essi frequentemente contengono; richiede un'attenta riconsiderazione della dignità che deve essere riconosciuta all'altro, l'infedele o il fedele di un'altra religione; esige una teologia politica che sappia guardare con simpatia alla laicità dello Stato e della società civile» (Ferrari 2005, 184).

Va infine ricordato che il 13 giugno u.s. si è riunita, in Vaticano, la Commissione Bilaterale Permanente di Lavoro tra la Santa Sede e lo Sta-

⁴³ Giovanni Paolo II, *Discorso al corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede, 11 gennaio 1992*, in http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/speeches/1992/january/documents/hf_jp_ii_spe_19920111_diplomatic-corps.html



to di Israele, in sessione Plenaria, per continuare i negoziati in base all'art. 10 comma 2 del *Fundamental Agreement*.⁴⁴ In particolare, nel Comunicato congiunto si legge che «La Sessione Plenaria si è compiuta dei progressi compiuti dalla Commissione di lavoro riguardante i negoziati che si sono svolti in un'atmosfera cordiale. I risultati della Plenaria odierna offrono speranze per una rapida conclusione delle negoziazioni in corso e per la firma del documento. La Plenaria riconosce, inoltre, gli sforzi di collaborazione da entrambi le parti riguardo l'applicazione dell'Accordo Bilaterale del 1997 sulla Personalità Giuridica»⁴⁵.

⁴⁴ Si veda *supra*, nota n. 39.

⁴⁵ Testo integrale in <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2017/06/14/0412/00928.html>



Bibliografia

AA.VV. (1975), *Le Saint-Siège et les victimes de guerre: janvier-décembre 1943, Actes et documents du Saint-Siège relatifs à la Seconde Guerre mondiale*, n° 191, pp. 300-303, Cité du Vatican: Libreria Editrice Vaticana.

AA.VV., *Values of a Jewish and Democratic State*, in http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/judaica/ejud_0002_0020_0_20304.html.

Arboit, G. (1996), *Le Saint-Siège et le nouvel ordre au Moyen-Orient. De la guerre du Golfe à la reconnaissance diplomatique d'Israël*, Paris: L'Harmattan, p. 166.

Artom, E.S. (1936), *Sionismo* (voce), in [http://www.treccani.it/enciclopedia/sionismo_\(Enciclopedia-Italiana\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/sionismo_(Enciclopedia-Italiana)/).

Barak, A. (2006), *The Judge in a Democracy*, Princeton: University Press.

Ben Ami, S., Medin, Z. (1981), *Historia del Estado de Israel*, Madrid: Ediciones Rialp, pp. 13-20.

Cheneaux, P. (1999), *Entre Maurras et Maritain. Une génération intellectuelle catholique*, Paris: Cerf.

Chouraqui, A. (1992), *La reconnaissance - Le Saint-Siège, les juifs et Israel*, Paris: Ed. Robert Laffont.

Coustenoble, T. (2012), *Les relations diplomatiques entre Israël et le Saint-Siège*, in http://memoires.sciencespo-toulouse.fr/uploads/memoires/2012/5A/memoire_COUSTENOBLE_THERESE.pdf.



Dalla Torre, G. (2007), *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica delle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, 3^a ed., Roma: Editrice A.v.e..

Delmaire, J.M. (1984), *Une ouverture prudente: Paul VI, le judaïsme et Israël*, Ecole française de Rome, 1984, p. 822.

Di Nolfo, E. (1997), *Storia delle relazioni internazionali 1918-1992*, Roma-Bari: Laterza.

Duroselle, J.B. (1998), *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, Milano: LED.

Farhat E. (cur.) (1987), *Gerusalemme nei documenti pontifici*, Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, pp. 65-66.

Ferrari, S. (1991), *La liberté religieuse en Israël*, in D'Onorio, J.B. (éd.), *La liberté religieuse dans le monde, analyse doctrinale et politique*, Paris: Ed. universitaires, p. 243.

Ferrari, S. (2005), *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, p. 184.

Ferrari, S. (2008), *Verso una nuova politica mediterranea della Santa Sede*, in *RSPI*, n. 297, 1/2008.

Gazzetta, C. (2013), *Terrorismo, emergenza e diritti fondamentali nella prospettiva comparata. Il caso Israele*, Milano: Giuffrè editore, Milano, 2013, in particolare pp. XI-XX.

Hirsch, E. (1988) (ed.), *Facts About Israel*, Jerusalem: Hamakor Press, pp. 16-20;

Isaak, J. (1948), *Jésus et Israël*, Paris: Michel Abin, pp. 585 ss.

Jean-Paul II (1994), *Entrez dans l'espérance*, Paris: Plon-Mame, p. 162.



Lanfranchi, M.P. (1994), *L'accord fondamental du 30 décembre 1993 signé entre le Saint-Siège et Israël*, in *Annuaire français de droit international*, vol. 40, pp. 326-355.

Lebec, E (1997), *Histoire secrète de la diplomatie vaticane*, Paris: Albin Michel.

Macchi, P. (2004), *Il pellegrinaggio in Terra Santa*, in R. Rossi (cur.), *I viaggi apostolici di Paolo VI*, Brescia: Studium, pp. 34-45;

Margiotta Broglio, F (1979), *L'istituzione concordataria nella Chiesa del Vaticano II*, in *Il Mulino*, 28, 1979, pp. 122 ss.

Margiotta Broglio, F. (1994), *Israël-Vatican: un accord historique entre espoirs et craintes*, in *Géopolitique*, n° 45, printemps 1994, p. 44.

Marzano, A., M. Simoni (cur.) (2007), *Quaranta anni dopo. Confini, barriere e limiti in Israele e Palestina (1967-2007)*, Bologna: Il Ponte Editrice.

Mendès, M. (1990), *Le Vatican et Israël*, Paris: Éditions du Cerf.

Minerbi, S.I. (1988), *Il Vaticano, la Terra Santa e il Sionismo*, Milano: Bompiani.

Minerbi, S.I. (1990), *The Vatican and Zionism: Conflict in the Holy Land 1895-1925*, New York & Londres: Oxford University Press.

Minerbi, S.I. (1994), *Vatican; relations with zionism and Israel*, in G. Wigoder (ed.), *New Encyclopedia of Zionism and Israel*, vol. 2, Teaneck: Herzl Press.

Minerbi, S.I. (2004), *Le Saint-Siège, les Juifs et l'État d'Israël*, in *Outre-Terre*, 4 (no 9), pp. 341-351.

Minnerath, R. (1983), *L'Église et les États concordataires (1846-1981), la souveraineté spirituelle*, Paris: Éditions du Cerf.

Mordechai Rabello, A. (2009), *Israele*, in *Digesto delle discip. Priv.*, aggiornamento, Torino: Utet, pp. 531-587.



Negri, A. (2010), *Israele*, in AA. VV., *Sistemi giuridici nel mondo*, Torino: Giappichelli, pp. 213-219.

Ottolenghi, E. (2006), *Profili storici*, in T. Groppi, E. Ottolenghi, A. Mordechai Rabello (cur.), *Il sistema costituzionale dello Stato di Israele*, Torino: Giappichelli, pp. 1-19,

Paganoni, M. (2006), *Israele, palestinesi e Paesi arabi: la travagliata ricerca della pace*, in AA. VV. *Israele Palestina. La lunga via per la pace*, Milano: Proedi, pp. 14-19.

Paronetto Valier, M.L. (2006), *La Conferenza di Helsinki. Le imprevedibili risorse del dialogo*, in *Studium*, 102(3), pp. 333-366.

Pieraccini, P. (1997), *Gerusalemme, Luoghi Santi e comunità religiose*, Bologna: EDB, pp. 520-549.

Pieraccini, P. (s.d.), *Il Vaticano, i Luoghi Santi e la protezione dei diritti cattolici in Palestina*, in <http://it.custodia.org/detail.asp?c=1&p=0&id=21473>.

Rousseau, C. (1974), *Traité de droit international public. Les sujets de droit*, tome II, Paris: Siey, p. 551.

Tincq, H. (1993), *L'Etoile et la Croix. Jean-Paul II-Israël: l'explication*, Paris: Lattes, p. 11.

Yerly, F. (1996), *Le Saint-Siège, l'état d'Israël et la paix au moyen-orient*, in *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n° 51, juillet-septembre, pp. 3-14.



Abstract

The Agreement Between the Holy See and Israel (December 30, 1993) As A Key to Reading The Evolution of Middle-Eastern Holy See's Policy

The fundamental agreement between the Holy See and Israel, signed on December 30, 1993, is part of an historical, political, social, cultural, religious and international diplomatic context that mainly concerns the question of the Holy Places, difficult to resolve, and remained unresolved from the Crusades, and the relations between Jews and Christians.

But the Agreement also demonstrates that the Middle Eastern Holy See's policy overrides the regional boundaries of this geographical area, assuming a global dimension not so much, and not only geographically, but in terms of relations with Islamic politics and the Jewish policy of the Catholic Church through interreligious dialogue, which implies «un delicato lavoro teologico di interpretazione dei testi sacri in modo che consenta di trascendere la violenza che essi frequentemente contengono; richiede un'attenta riconsiderazione della dignità che deve essere riconosciuta all'altro, l'infedele o il fedele di un'altra religione; esige una teologia politica che sappia guardare con simpatia alla laicità dello Stato e della società civile» (Ferrari, 2005, 184).

Keywords: December 30, 1993; Peace in Middle-East; Holy See; Israel.



Scuola e Islam: l'Islam a scuola

di Antonio Cuciniello *

*Ottenere conoscenza è un dovere incombente
su ogni musulmano, maschio o femmina che sia.
(Muhammad – hadith)*

1. Premessa

Le competenze interculturali (e interreligiose), in uno scenario caratterizzato da migrazioni internazionali in cui le varie culture spesso indicano diverse provenienze e appartenenze, si pongono ormai come indispensabili in ambienti sempre più evidentemente contraddistinti da pluralismo linguistico e culturale. In particolare, nei contesti educativi, attraverso il contatto quotidiano con bambini e ragazzi con *background* migratorio, insegnanti e operatori hanno la possibilità di sviluppare specifiche competenze utili nell'interpretazione delle culture, riconoscere e contrastare ap-

* Arabista, islamologo, dottore di ricerca in Studi umanistici, tradizione e contemporaneità (ind. Scienze Religiose) presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; collaboratore della Fondazione ISMU (referente dello Sportello di consulenza Arab-informa e nel settore Educazione). Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo (*double blind peer review*).



procci folkloristici e stereotipati e infine trovare punti di *contatto* che rendono possibile una pacifica convivenza in ambienti educativi inclusivi (Pace 2013; Reggio, Santerini 2013; cfr. Caruso, Ongini 2017).

Allo stesso tempo, nel più ampio discorso sul dialogo interculturale, la diversità culturale va pensata e vissuta come una risorsa positiva nei complessi e ampi processi di crescita delle persone e della società (Granata 2016; Capperucci, Cartei 2010), in cui anche le differenti fedi possono rappresentare un'importante occasione per tutti (italiani e stranieri) per ri-scoprire la propria identità culturale, valorizzare le specificità di ciascuna comunità, così come gli elementi comuni che si prestano a favorire incontri e dialoghi e, non da ultimo, prevenire e contrastare forme di chiusura e di "radicalismo" da parte delle giovani generazioni (Conti 2016; Meuret 2015; cfr. Santagati, Giorda, Cuciniello 2017).

Pertanto, l'obiettivo primario dell'educazione interculturale si delinea come promozione delle capacità di convivenza costruttiva in un tessuto culturale e sociale multiforme: la certezza è che vivere in una pluralità diffusa significa anche «imparare a conoscersi, superare le reciproche diffidenze, sentirsi responsabili di un futuro comune» (MIUR 2015, 3; cfr. MIUR 2006; Id. 2007; Id. 2010; Id. 2014).

2. La sfida: una scuola sempre più plurale

2.1. I dati

Secondo i dati elaborati dal MIUR – Ufficio di Statistica – nell'a.s. 2015-2016 gli alunni con cittadinanza non italiana (cni) sono stati



814.851¹, di cui 478.522 nati in Italia (141.864 Infanzia, 213.003 Primaria, 80.845 Secondaria I grado, 42.810 Secondaria II grado), con un'incidenza del 9,2% sul totale degli alunni.

L'aumento è stato di 653 unità rispetto all'a.s. 2014/2015 (+0,1%). Si tratta di un incremento evidentemente minimo che farebbe pensare che il livello raggiunto sia ormai un dato pressoché stabile (MIUR, 2017). Il dato, in ogni caso, non va interpretato come una diminuzione della presenza di giovani con cni in età scolare. Infatti, in Italia se ne rilevano ampie quote in questa fascia da recuperare alla frequenza scolastica-formativa, come, ad esempio, i minori stranieri non accompagnati (msna)², di cui solo una minoranza frequenta percorsi di istruzione/formazione, dal momento che in un numero consistente una volta arrivati diventano irreperibili (MIUR, ISMU 2016).

Tra gli alunni con cni si contano complessivamente oltre 200 nazionalità, anche se la grande maggioranza di loro proviene da un ristretto

¹ Sebbene le famiglie straniere propendano in misura maggiore, rispetto a quelle italiane, ad iscrivere i propri figli alle scuole statali, negli ultimi anni si è assistito a un interessante aumento delle presenze di stranieri nelle scuole non statali. In particolare, nell'a.s. 2015/2016 il 9,8% degli studenti stranieri frequenta scuole non statali contro il 12,9% degli studenti italiani. La maggior parte degli studenti che frequenta la scuola non statale è nell'Infanzia e le regioni che registrano le percentuali più elevate sono: Campania 100,0%, Calabria 85,7% e Sicilia 63,6%.

² Attualmente è in discussione alla Camera, nella proposta di legge sulle nuove disposizioni concernenti misure di protezione per i msna, la previsione di abbassare la soglia di età a 15 anni per l'ingresso ai CPIA, vista con favore anche dalle associazioni di tutela dei diritti dei migranti. Il Regolamento dei CPIA prevede esplicitamente la possibilità di questa deroga, già attuata in diverse aree regionali, tra cui Lombardia e Friuli (Farinelli, 2016; cf. art. 2 co. 2 DPR 63/12).



gruppo di Paesi. Infatti, nell'a.s. 2015/2016 quasi il 70% ha la nazionalità riconducibile a 10 Paesi. La nazione più rappresentata resta la Romania (157.806), seguita da Albania (111.029) e Marocco (102.179).

Inoltre, la distribuzione per ordine di scuola dei primi Paesi di provenienza evidenzia che per 7 cittadinanze su 10 gli studenti sono prevalentemente alunni dell'Infanzia o Primaria.

A livello regionale, nell'a.s. 2015/16, la distribuzione territoriale si è piuttosto concentrata nelle aree del Centro-Nord. La Lombardia, si conferma, come ormai da tempo, la prima regione per maggior numero di alunni cni (circa un quarto), seguita da Emilia Romagna, Veneto, Lazio e Piemonte. Viceversa, nelle regioni meridionali la quota è assai modesta. Tuttavia, quando si considera la quota degli alunni neoarrivati sul totale degli studenti con cni, la loro incidenza risulta più elevata in regioni quali la Sicilia (12,5%), la Campania (10,9%), la Puglia e la Sardegna (10,3%). Questo dato si esplicita con la significativa presenza in questo gruppo, di alunni di recente immigrazione e di msna giunti maggiormente via mare e distribuiti nelle aree vicine all'approdo.

In termini di incidenza nel contesto scolastico locale, l'Emilia Romagna si pone al primo posto: quasi il 16% degli alunni non ha la cittadinanza italiana. Segue la Lombardia (14,5%), l'Umbria (13,8%), la Toscana (13,1%), il Veneto e il Piemonte (12,9%), e la Liguria (12,0%). Da osservare che la regione Lazio, se nella graduatoria regionale rispetto alla presenza in valore assoluto si pone al quarto posto (9,5%), risulta avere un'incidenza di alunni con cni sulla corrispondente popolazione scolastica pari al 9,3%, collocandosi perciò all'undicesimo posto.

A livello provinciale la graduatoria vede la provincia di Milano al primo posto (81.977), seguita da quelle di Roma (60.867), Torino (37.980),



Brescia (32.739), Bergamo (25.214), Firenze (21.068), Bologna (20.494), Verona (19.090), Treviso (18.517) e Vicenza (18.003). Pertanto, tra le prime 10 province si riscontra una prevalenza di territori del Nord, con 5 capoluoghi regionali (Milano, Roma, Torino, Firenze, Bologna), così come altrettante realtà provinciali (Brescia, Bergamo, Verona, Treviso, Vicenza).

Rispetto però all'incidenza percentuale degli alunni con cni, Prato (23,2%) risulta al primo posto della graduatoria, seguita da altre province che non fanno parte del gruppo delle prime dieci per numerosità degli alunni: Piacenza (21,3%), Mantova (18,3%) e Asti (17,8%).

La distribuzione a livello comunale offre un'ulteriore immagine della diffusa dispersione degli alunni con cni che arrivano ad avere un'incidenza significativa anche in piccoli centri. La graduatoria dei comuni pone al primo posto Roma (39.973), seguita da Milano (36.745) e Torino (23.698).

Infine, un dato molto interessante è anche quello relativo ai msna. Per quanto riguarda la loro distribuzione territoriale la maggior concentrazione si rileva nelle regioni in maggior misura esposte al fenomeno degli arrivi via mare e in quelle in cui ci sono grandi città. In base al report mensile fornito dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione (Divisione II)³, il

I dati, realizzati in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 33 del Testo Unico sull'Immigrazione, sono censiti nella banca dati istituita ai sensi dell'art. 4 del DPCM n. 535/1999. I Report statistici sono pubblicati mensilmente nella seguente pagina <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>



numero dei msna presenti e censiti in Italia al 30 giugno 2017 è pari a 17.864 (censimento svolto ai sensi dell'art. 19 del DL n. 142/2015 e degli artt. 2 e 5 del DPCM n. 535/1999), di cui 16.655 maschi (93,2%) e 1.209 femmine (6,8%). Tra i Paesi di provenienza, ai primi posti: Gambia (2.474), Egitto (2.093), Guinea (1.656), Albania (1.639), Nigeria (1.429), Costa d'Avorio (1.284), Eritrea (1.106) e Bangladesh (1.039).

Per quanto riguarda la loro ripartizione per regione di accoglienza, tra le principali regioni di accoglienza ci sono: Sicilia (7.616), Calabria (1.744), Lombardia (1.073), Emilia Romagna (1.073), Lazio (882), Campania (826), Puglia (795), Sardegna (768) e Toscana (602).

Anche se privi di permesso di soggiorno, tutti i minori stranieri sono soggetti all'obbligo scolastico e hanno diritto di essere iscritti a scuola, di ogni ordine e grado, quindi non solo la scuola dell'obbligo. L'iscrizione può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico e si effettua nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani. I minori stranieri privi di documentazione anagrafica sono iscritti con riserva, ma possono in ogni caso ottenere il titolo conclusivo del corso di studi, nelle scuole di ogni ordine e grado (TU 286/98, art. 38; DPR 394/99, art. 45).

Nonostante non ci siano dati sulla scolarizzazione dei minori soli, circa 800 sono stati coinvolti in progetti attivati con fondi del MIUR (bando n. 830 del 24/7/2015), mentre nell'autunno del 2015 ne sono stati rilevati 112 nelle scuole toscane e 281 nelle scuole e nei CPIA del Comune di Milano.

Inoltre, Il MIUR nel 2016 ha pubblicato il decreto dipartimentale n. 1144 del 9/11/2016 per la presentazione di progetti volti a favorire l'integrazione di minori stranieri non accompagnati e degli alunni/studenti stranieri di recente immigrazione, attraverso la promozione



di competenze di resilienza e percorsi intensivi di insegnamento della lingua in contesti sia scolastici sia extra scolastici.

2.2. L'educazione interculturale

Il crescente numero di alunni con una storia migratoria o nati in Italia da genitori stranieri è alla base di una duplice esigenza di molti insegnanti: acquisire maggiori conoscenze sul mondo per superare la perdurante semplificazione della complessità culturale e avere a disposizione strumenti operativi idonei per svolgere il proprio ruolo professionale più efficacemente, in un'ottica di educazione interculturale intesa prioritariamente come capacità di fare l'esperienza dell'alterità culturale e di poterla elaborare (Catarci, Fiorucci 2015a; Catarci, Fiorucci 2015b; cf. Fiorucci, Pinto Minerva, Portera 2017).

Rispetto ai contesti della quotidianità, il sistema scolastico in modo specifico rappresenta uno spazio pubblico dove si riflettono le pratiche di gestione delle differenze nel più ampio scenario sociale e, in quanto spazio educativo, si pone come luogo di sperimentazioni e cambiamenti. Si tratta di una sfida quotidiana in cui la rilevante diversificazione delle provenienze si configura come un tratto distintivo alla base di un aumento delle complessità nella gestione di classi significativamente plurilingui e pluriculturali (Cantù, Cuciniello 2012; Colussi, Cuciniello, D'Annunzio 2014).

Nelle stesse *Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione* si dichiara che «fino a tempi assai recenti la scuola ha avuto il compito di formare cittadini nazionali attraverso una



cultura omogenea. Oggi, invece, può porsi il compito più ampio di educare alla convivenza proprio attraverso la valorizzazione delle diverse identità e radici culturali di ogni studente» (MIUR 2012, 6). A questo può essere aggiunto quanto riportato nel vademecum *Diversi da Chi?* in cui si evidenzia «la presenza crescente nelle aule scolastiche dei bambini e dei ragazzi che hanno una storia, diretta o familiare, di migrazione», motivo per cui la scuola «si deve oggi misurare e coniugare con le *specificità* e le storie di coloro che la abitano e con le trasformazioni della popolazione scolastica intervenute in questi anni» (MIUR 2015, 3).

Il rapporto tra la scuola e le diverse identità/appartenenze mette inevitabilmente alla prova concezioni consolidate, come ad esempio la questione della laicità e il ruolo delle religioni nella sfera pubblica, dal momento che i vari credi rappresentano un fattore che può incidere significativamente nella vita individuale e collettiva. Nel contesto educativo, per questo motivo, rimangono cruciali una serie di elementi. La didattica in primo luogo sostiene lo «sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica (Luatti 2009) attraverso la valorizzazione dell'educazione interculturale e alla pace, il rispetto delle differenze e il dialogo tra le culture» (art. 1, co. 7, lett. d), legge n. 107/2015). Allo stesso tempo, cruciale è la *governance* delle stesse istituzioni educative, anche rispetto ai rapporti con le diverse comunità all'interno di una gestione democratica della scuola su base territoriale, tenendo presente che tutte le comunità agiscono come unità portatrici di cultura e ciò implica che ognuna sia attivamente coinvolta nei processi di inclusione sociale. Opportunità e sfide, dunque, si intrecciano in un contesto anche carico di potenzialità.



Nel caso specifico delle religioni, sollecitare una loro trattazione «individuando gli aspetti più importanti del dialogo interreligioso» (MIUR 2012, 70; cfr. Dal Corso, Salvarani 2016) e attivare un responsabile aggiornamento degli argomenti di studio, significa permettere di adeguarle alle nuove prospettive, in modo che la storia nelle sue varie dimensioni (mondiale, europea, italiana e locale) «si presenti come un intreccio significativo di persone, culture, economie, religioni, avvenimenti che hanno costituito processi di grande rilevanza per la comprensione del mondo attuale» (MIUR 2012, 38). Timori di relativismo e sincretismo, invece, possono essere favoriti proprio dalla mancanza di una formazione solida, ignorando che una gestione appropriata dell'incontro con altre espressioni religiose spesso risveglia domande e consapevolezze di sé diversamente destinate a rimanere sopite.

Specificamente, trasmettere «la conoscenza dei diversi e profondi legami, dei conflitti e degli scambi che si sono svolti nel tempo fra le genti del Mediterraneo e le popolazioni di altre regioni del mondo, rende comprensibili questioni che, altrimenti, sarebbero interamente schiacciate nella dimensione del presente» (MIUR 2012, 39; cfr. Branca, Cuciniello 2014; Branca, Cuciniello 2007; Canta 2005).

Queste trasformazioni, però, richiedono un'irrinunciabile azione propedeutica: il ri-orientamento di tutti i saperi (e dei saperi di tutti) verso l'ottica dell'educazione interculturale (Brunelli, Cipollari, Pratisoli 2007). Un'educazione che tenga conto del patrimonio culturale di tutti gli alunni e favorisca un indispensabile decentramento cognitivo, oltre al confronto, al dialogo e alla reciproca contaminazione. L'obiettivo comune va, pertanto, sviluppato lungo percorsi, sperimentazioni, ricerca-azioni che sostengano la popolazione scolastica tutta nel



valorizzare le diversità, sviluppare il senso di appartenenza e di cittadinanza inclusiva, esercitando e rafforzando il pensiero critico.

Al contempo, pur senza dimenticare che si tratta di una sfida quotidiana, rimane importante raggiungere la consapevolezza che «la presenza degli studenti con *background* migratorio, se valorizzata da un approccio educativo interculturale, offre opportunità importanti alla modernizzazione e all'arricchimento del profilo culturale della scuola italiana» (MIUR 2012, 7), ma soprattutto può stimolare e facilitare la prevenzione di tentazioni e derive integraliste. Di conseguenza, ogni intervento che si colloca su questo piano tende così, anche in assenza di alunni stranieri, a evitare il formarsi di stereotipi e pregiudizi nei confronti di persone e culture, realizzando un'azione educativa che sostanzia i diritti umani attraverso la comprensione e la cooperazione fra i popoli nella comune aspirazione allo sviluppo e alla pace. Dove esiste un sistema pluralista, vi è «una migliore tutela degli interessi degli individui e una più solida democrazia» (Dahl 2002, 4).

È chiaro che l'azione sul versante cognitivo va integrata con quella sul versante affettivo e relazionale, in quanto anche il pregiudizio più radicato, frutto di non conoscenza o di una conoscenza approssimativa, non viene decostruito semplicemente dalla smentita alle proprie opinioni. Perciò, l'individuazione degli stereotipi e la loro messa in discussione devono essere sempre seguite da approfondimenti personali, lavori di gruppo, incontri con testimoni privilegiati, giochi di ruolo, narrazioni, in cui sia assicurato pari partecipazione e pari dignità a tutti gli attori, in un progetto di cooperazione che stabilisca fin dall'inizio finalità comuni condivise tra persone uguali ma diverse, il cui



obiettivo sia esplicitamente declinato verso un'uguale cittadinanza (Luatti, 2009).

3. L'Islam e i musulmani: i dati, le persone, le appartenenze

Almeno sul piano storico, si può parlare di un relativo ritorno dell'Islam in Italia in epoca moderna, al seguito dei flussi migratori da vari Paesi del mondo arabo e islamico, in particolare a partire dagli anni settanta del secolo scorso, quando iniziarono ad arrivare giovani studenti da Palestina, Giordania e Siria, oltre a funzionari di ambasciate e uomini d'affari.

In generale, la migrazione e l'insediamento in Europa, contesto di vita per molti musulmani, hanno imposto svariate trasformazioni, tanto nella pratica religiosa quanto nell'appartenenza e nelle modalità di dirsi e essere "musulmani", all'interno di una comunità che già in partenza si pone plurale, data la sua storia e la sua diffusione geografica. Le ragioni di queste trasformazioni potrebbero essere trovate, ad esempio, nei limiti materiali dovuti spesso alla mancanza di strutture e di possibilità effettive di esercitare la fede, ma anche nel diverso modo di vivere la religiosità in un ambiente in cui l'Islam è religione minoritaria. Di conseguenza, i contesti circostanti proiettano per lo più messaggi e immagini diversi da quelli in cui si è stati precedentemente socializzati.

Ma cosa significa essere "musulmano"?

Ci sono coloro che si riconoscono in questa tradizione religiosa perché fortemente legati ad essa dal punto di vista esperienziale, coloro che invece mantengono un rapporto distaccato con la pratica o che valoriz-



zano solo alcuni elementi della tradizione teologica, o ancora coloro che vivono la religione come mero fatto identitario, senza necessariamente rispettare le pratiche. Questa situazione induce facilmente a concludere che l'Islam presenta un'evidente complessità sociologica, dal momento che può essere attraversata da una pluralità di piani analitici, un tratto caratteristico che decostruisce una sua immagine piuttosto diffusa basata sul senso di appartenenza e osservanza *tout court* (cfr. Rhazzali, Equizi 2013, 48).

Altresì, per analizzare e approfondire le peculiarità dell'Islam, che spesso sfuggono alla stampa come alla politica, con il fine di fornire un quadro della sua complessità, possono essere sicuramente d'aiuto i dati relativi alle persone che si riconoscono in questa fede.

Nel suo ultimo rapporto sulle migrazioni, la Fondazione ISMU stima che al 1° gennaio 2016 la popolazione straniera in Italia abbia raggiunto 5,9 milioni (regolari e non), con un aumento di 52mila unità (+0,9%) rispetto all'anno precedente. Si tratta di un incremento dovuto principalmente alla componente irregolare (+31mila) che registra una leggera ripresa: 435mila immigrati contro i 404mila alla stessa data del 2015 (ISMU 2016; cfr. Idos 2016).

I musulmani, una componente consolidata dello scenario nazionale italiano, sono pari a un milione e 400mila unità⁴, mentre gli stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2016 che professano la religione cristiana ortodossa sono i più numerosi (oltre 1,6 milioni), seguono i cattolici (po-

⁴ Per avere un numero complessivo dei musulmani presenti in Italia, a questo dato andrebbero aggiunti anche gli italiani convertiti, gli stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana, gli irregolari e coloro che non sono iscritti in anagrafe.



co più di un milione), i buddisti (182.000), i cristiani evangelisti (121.000), gli induisti (72.000), i sikh (17.000), i cristiano-copti (19.000). Questi dati evidenziano il variegato panorama delle religioni professate dagli stranieri e sfatano il pregiudizio secondo cui la maggior parte degli immigrati professa l'Islam. Per quanto riguarda le incidenze percentuali i musulmani sono il 2,3% della popolazione complessiva (italiana e straniera), i cristiano-ortodossi il 2,6% e i cattolici l'1,7%.

La maggior parte dei musulmani residenti in Italia proviene dal Marocco (424.000), seguito dall'Albania (214.000), dal Bangladesh (100.000), dal Pakistan (94.000), dalla Tunisia, (94.000) e dall'Egitto (93.000). La regione in cui vivono più stranieri residenti di fede musulmana, minorenni inclusi, è la Lombardia (368.000, pari al 26% del totale dei musulmani presenti in Italia), seguita da Emilia Romagna (183.000), Veneto (142.000) e Piemonte (119.000).

Se i marocchini costituiscono la principale collettività nazionale musulmana in ciascuna delle quattro regioni con il maggior numero di cittadini stranieri che appartengono all'Islam, nel Lazio, invece, primeggiano i bangladeshi e in Toscana gli albanesi⁵.

Un cluster successivo è costituito da senegalesi (84.000) macedoni (52.000) e kosovari (38.000) che precedono cittadini della Bosnia-

⁵ Nel caso specifico dell'Albania, va ricordato che il Paese è stato governato fino al 1991 da un regime di ateismo di Stato che emanò nel 1967 una norma che vietava tutte le forme di pratiche religiose, per cui l'appartenenza alla religione islamica degli albanesi può risultare piuttosto vaga per cause storico-politiche. Solo dopo il 1991 fu abolita l'interdizione delle pratiche religiose, dando avvio ad una rinascita graduale della religiosità, con il restauro e la ricostruzione di luoghi di culto musulmani e cristiani (Vacca-ro 2008).



Erzegovina (22.000) algerini (21.000) e turchi (19.000). Più indietro i nigeriani (11.000) e i cittadini del Burkina Faso (8.000). Infine, le nazionalità che oggi risultano maggiormente associate nella percezione comune all'Islam sono rappresentati al contrario da cifre esigue: iraniani, afgani, somali, maliani, siriani, iracheni, libici, palestinesi, sauditi e yemeniti (ISMU 2016; cfr. Idos 2016).

A partire da questi dati, rispecchiando la popolazione immigrata presa nel suo insieme, la componente musulmana mostra come suo tratto caratteristico una diversificazione dei Paesi di origine, dunque tutt'altro che monolite nella sua provenienza. Questa è senza dubbio una delle specificità che contrassegna la popolazione musulmana in Italia da quella che vive in altri Paesi europei, in genere caratterizzata da poche nazionalità distintamente prevalenti, impedendo l'identificazione esclusiva con un singolo Paese (e.g. caso turco-tedesco o franco-algerino), sia a livello istituzionale che sul piano della percezione, per cui l'immigrazione musulmana in Italia sconta più differenze che somiglianze (Allievi 2008).

La pluralità delle provenienze pone come conseguenza una netta complessità anche nelle tipologie di Islam vissuto e professato, al di là della tradizionale divisione tra sunniti e sciiti (Cuciniello 2016). Infatti, se in generale l'appartenenza religiosa, a maggior ragione nel contesto di migrazione, può indurre a un forte sentimento aggregante, relativamente all'Islam è altrettanto vero che l'espressione religiosa spesso può risultare filtrata attraverso le diverse culture etniche dei Paesi d'origine, nonché attraverso la tipologia di interpretazione di Islam, da quelle più tradizionali a quelle più moderne, in cui i vari individui, gruppi o organismi si identificano.



Infine, un ulteriore elemento di complessità è costituito dalle varietà di appartenenze individuali alla comunità islamica. In effetti, l'equivalenza tra individuo d'origine straniera proveniente da un contesto di tradizione musulmana e individuo che si autodefinisce musulmano praticante e che concretizza questa appartenenza con l'affiliazione ad un'organizzazione musulmana non può essere data per scontata. Infatti, l'appartenenza culturale all'universo islamico comprende una pluralità di tipologie di relazione individuale, che ancor più che nei Paesi di origine, hanno modo di manifestarsi (Allievi 2008; Saint-Blancat 1999).

Il costituirsi progressivo di una popolazione musulmana residente stabilmente in Italia, a cui va aggiunto l'arrivo, soprattutto a partire dagli anni novanta, di musulmani per i quali anche nei contesti d'origine la religione era (ed è) centrale nella costruzione dello spazio pubblico, ha suscitato da un punto di vista culturale e politico una serie di problematiche già emerse in altri Paesi europei che hanno, contemporaneamente, permesso di instaurare diversificati e ampi rapporti con i vari ambiti sociali e culturali, nonché con le istituzioni del Paese di accoglienza. Del resto, se «la presenza delle comunità musulmane non pone problemi giuridicamente insolubili né particolarmente nuovi» (Ferrari 2006, 57), è altrettanto realistico il fatto che l'Islam, ponendo sostanzialmente delle questioni di cittadinanza nuove, porti a rimettere in questione delle certezze e a ripensare degli equilibri che parevano essere consolidati.

Non da ultimo, la relativa varietà di vedute e di vissuti tendono spesso a influenzare anche l'atteggiamento verso la società italiana, incidendo direttamente sulle modalità e prospettive di integrazione in Italia (Blangiardo, Cesareo 2009), il che ha portato alla costituzione di un Islam



plurale sia a livello socio-religioso sia a livello delle strategie di inserimento sociale (Saint-Blancat 1999).

4. L'Islam a scuola

Nonostante i processi di secolarizzazione in Occidente abbiano prodotto una forte marginalizzazione dell'esperienza religiosa nei limiti della sfera privata, spesso sradicando dalla cultura ogni espressione religiosa, il pluralismo religioso, legato essenzialmente al fenomeno delle migrazioni, è sempre più evidente negli spazi pubblici, in cui la dimensione religiosa della persona umana e la pluralità delle tradizioni religiose di appartenenza si rendono visibili e spesso causano conflitti. La scuola, in cui la diversità religiosa attraversa le storie degli studenti e si richiama molto spesso a radici provenienti da Paesi diversi dall'Italia, non fa eccezione (Cuciniello 2017).

La pluralità (etnica, culturale, religiosa) chiama in causa in maniera decisiva l'impostazione e l'insegnamento della religione cattolica (IRC)⁶ e più in generale l'istituzione scolastica stessa nella sua natura di agenzia educativa e culturale, aperta a tutti senza distinzione di alcun tipo (ideologico, religioso, etnico) e «fondata sui valori comuni di convivenza che coincidono con i diritti fondamentali della persona, garantiti a livello costituzionale e internazionale» (Presidenza Consiglio Ministri 2013, 43).

⁶ Cfr. *Indicazioni Nazionali per l'Insegnamento della Religione Cattolica 1° e 2° Ciclo di Istruzione e Formazione*.



Nel riconoscimento e nel rispetto delle «identità etniche, culturali e religiose cui i giovani si richiamano, garantendo gli spazi necessari perché queste identità vengano evidenziate e possano svilupparsi» (Presidenza Consiglio Ministri, 2013, 43), la presenza di alunni di altro credo, sintomo di una più ampia pluralizzazione religiosa della società, dovrebbe indurre verso un rilancio della materia in chiave storico-critica e comparatistico-interdisciplinare nella prospettiva di favorire una maggior conoscenza e il rispetto reciproco fra differenti tradizioni religiose (Saggiaro, Giorda, 2011; cf. Salvarani, 2011; Genre, Pajer 2005, Pedrali, 2002).

Fermo restando che il sapere pedagogico va costruito esaminando l'interconnessione fra teorie, processi e competenze specifiche, attraverso una costante azione riflessiva, relazionale e cooperativa che riesca a problematizzare teorie di riferimento, pratiche educative e attori coinvolti, i modelli della cultura occidentale non possono essere ritenuti come valori paradigmatici e proposti agli alunni come fattori di conformizzazione. Pertanto, riuscire a decostruire una visione monoculturale del mondo che compromette senz'alcun dubbio l'interazione e il dialogo significa anche poter superare un approccio di tipo etnocentrico. In questo senso, la scelta responsabile di libri scolastici, materiali e strumenti risulta particolarmente cruciale (Bargellini, Ciccirelli 2007; Cipollari, Portera 2004).

Di fatto, i testi di scuola, al di là dei contenuti disciplinari specifici, si fanno spesso portavoce di visioni del mondo e modelli valoriali di riferimento che rispecchiano la realtà culturale in cui sono stati concepiti e vengono impiegati. La capacità degli insegnanti e degli educatori di analizzare e valutare i propri "ferri del mestiere", tra *testo* e *con-testo*, si rivela sempre di più un'abilità indispensabile che qualifica il loro ruolo professionale in una scuola che cambia rapidamente il proprio aspetto.



Questa operazione, ovviamente, comporta un complesso processo di analisi, la padronanza di un quadro teorico di riferimento valoriale e disciplinare, nonché una lettura approfondita dei bisogni degli studenti, in quanto richiama una precisa idea di interazione didattica e di gestione dell'eterogeneità culturale e linguistica delle classi (Demetrio, Favaro 2004). Parimenti, esprime e orienta lo stile educativo e relazionale, come pure l'approccio ai saperi (Fiorucci 2011; Brunelli, Cipollari, Pratisoli 2007), perciò non è mai un'operazione poco rilevante o neutra, anzi aiuta a promuovere nei soggetti in apprendimento uno spirito critico con cui leggere la società del proprio tempo.

A questo proposito è interessante chiedersi: qual è l'immagine dell'Islam e dei musulmani che la scuola trasmette attraverso i testi adottati?

La riflessione e i dibattiti sulla questione non sono mancati negli ultimi anni, e tutt'ora sono presenti, sia nel mondo arabo sia in Europa e in America⁷, con approcci variegati e con conclusioni non sempre concordanti.

Più recentemente, l'istituto tedesco Georg Eckert⁸ ha condotto un'indagine per conto del Ministero degli esteri tedesco su testi scolastici di Austria, Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna, concludendo che verso l'Islam c'è un "razzismo culturale" che nasce già dai manuali adottati nelle scuole europee che tendono a trasmettere e rafforzare stereotipi e

⁷ Nel 2008 l'American Textbook Council ha pubblicato la ricerca *Islam in the Classroom: what the textbooks tell us*; cf. www.historytextbooks.org/islam.htm

⁸ *No Chance of Belonging? Islam and Modern Europe Remain Segregated in European Textbooks*; cfr. www.gei.de/fileadmin/bilder/pdf/Presse_interviews/Islam_in_textbooks_short_version.pdf (short version).



pregiudizi nei confronti della religione e della cultura musulmana. La conclusione a cui si è giunti è che l'Islam in generale è proposto come un sistema religioso monolitico, arretrato, immutato, antifemminista senza alcuna riflessione sulla sua realtà pluralistica nei differenti piani: religioso, storico, giuridico, ideologico, politico, nazionale e culturale, nonché sui processi di modernizzazione.

Non di rado si assiste ad analisi distorte del credo islamico alimentate da stereotipi che incoraggiano un populismo islamofobico, o a soluzioni pseudo-interculturali a buon mercato che mirerebbero al rispetto delle sensibilità e a favorire processi di inclusione. È in questa linea che una scuola elementare austriaca ha ordinato agli insegnanti di non parlare più degli assedi di Vienna (1529 e 1683) per non rischiare di offendere i “nuovi austriaci” di religione islamica. L'iniziativa è stata evidentemente subito colta dalla stampa e il seguente titolo giornalistico indica la risonanza data: «Austria: “Cambiamo i libri di storia per rispetto verso gli islamici”»⁹.

La situazione italiana ad oggi purtroppo non è molto dissimile, pur ammettendo alcuni passi avanti grazie ad una maggiore consapevolezza analitica dei docenti nella scelta dei materiali didattici e soprattutto al contributo di testimonianze dirette di ragazzi, cosiddetti di seconda generazione (cfr. Granata 2011; Branca 2007; Frisina 2003). In generale, oltre alla qualità spesso discutibile delle informazioni presenti nei testi, lo spazio dedicato rimane ancora troppo esiguo per poter trattare in modo serio tutta la complessità di una civiltà che non è nata ieri.

⁹ <http://www.mattinonline.ch> (25.06.2013).



Nel nostro contesto culturale, la paura dell'Islam è storia antica: il passato di incontri non sempre pacifici rappresenta certamente un lascito che sarebbe ingenuo pensare non si rifletta ancora nella storia attuale (Massari 2006; Scarlini 2005). Chiaramente se reso l'unico motivo di confronto, non aiuta a progredire nella conoscenza reciproca e nella costruzione di un futuro che non guardi solo al passato. Così procedendo si tenderebbe a rendere problema di oggi l'eredità di ieri (Allievi 2004) su cui continua ad imperare l'immagine di una sorta di *homo islamicus*, o nella migliore delle ipotesi un'immagine esotica, affascinante e sconvolgente allo stesso tempo, che trova le sue origini nella letteratura europea dell'Ottocento (Said 1999).

La necessità di fare uso di generalizzazioni e di simbolismi che riducono in pochi tratti le vicende di un episodio o persino di una cultura è una caratteristica dell'essere umano. Ma quando questi processi di classificazione, che spesso sfociano anche in vere e proprie gerarchizzazioni, costituiscono una prassi nell'approccio all'altro da sé, sovente diventano l'anticamera di un sapere pregiudizievole e stereotipato che dà un riflesso falsato della realtà e sicurezze solo apparenti.

Quando si parla di Islam a scuola e nei testi scolastici (Branca, Cuciniello 2014; Cuciniello 2007; Siggillino 1999; Cardini 1999; Allam 1998) si dovrebbe fare maggiore ricorso all'impiego di strumenti delle scienze sociali per prendere in considerazione gli aspetti socioeconomici, demografici, politici, ma anche per non trascurare sia le peculiarità storico-sociali sia le contiguità che si sono sviluppate nelle sfere del sapere e dell'agire umano, a seguito dei continui intrecci tra la civiltà musulmana e altri sistemi e culture con cui è venuta in contatto. Dunque, si tratta di superare un metodo essenzialmente sincronico che nella maggior parte



dei testi non tiene conto dell'evoluzione nel corso del tempo, con il risultato che la rappresentazione dell'Islam e del mondo musulmano sia «su uno stesso piano archeologico (e perciò privo di evoluzione fino a oggi) alla pari degli antichi Greci e Romani» (Vercellin 2002, XIII). Questo scopo potrebbe essere perseguito, ad esempio, facendo riferimento a corrispondenze cronologiche (es. con una tavola cronologica comparata) tra gli eventi della storia islamica e quelle di altre civiltà, al fine di non percepire l'universo islamico come un'entità sconnessa dalle altre realtà culturali (Branca, Cuciniello 2007, *Cronologia*, 1-119; cfr. Cardini 2007).

Di fatto, i riflessi plurali di una società polisegmentata, quale quella islamica, frutto di incontri e scambi all'interno di vivaci processi culturali, sono tutt'oggi riscontrabili sia nei diversi contesti nazionali d'origine sia in quelli di migrazione, anche se nell'immaginario collettivo non risulta infrequente ancora una corrispondenza sinonimica tra l'essere "arabo" e l'essere "musulmano", ergo l'Islam è "la religione degli arabi".

La sfida sta anche nel superare la concezione di un'Europa monolitica e moderna *versus* un Islam monolitico e antiquato. Un buon inizio potrebbe essere quello di evitare di dedicare ampie trattazioni esclusivamente all'espansione islamica ricondotta quasi sempre a imprese militari. Al contempo, però, bisogna dire che non raramente viene dato spazio al grande fermento scientifico ("che fu") nelle illustri capitali islamiche di Baghdad, Damasco, Cairo, Cordoba, grazie al quale ci furono enormi progressi in campi come l'ingegneria, la medicina, l'astronomia, la geografia, oltre a consentire il recupero dell'antica cultura classica. Purtroppo, però, spesso questi elementi sono inseriti in palesi voragini storiche, non di rado si passa *tout court* dal medioevo alla contemporaneità, in capitoli che uniscono la tematica dell'immigrazione a quella del terrorismo



o a quella di un'incombente rivalità religiosa che porta a dichiarare che a causa dell'immigrazione dai Paesi di religione islamica, oggi l'Islam è divenuta la seconda religione in Italia, dopo il cattolicesimo.

Al contrario, partendo da un percorso con un taglio antropologico contestualizzato nell'area culturale mediterranea che ha visto nascere i tre monoteismi, altro approccio potrebbe essere la valorizzazione della comune discendenza abramitica che può agevolare percorsi di collocazione del fenomeno religioso islamico in una cornice più ampia, accanto alle identità ebraica e cristiana, una comunanza di cui anche il Corano parla in riferimento alle religioni che ricevettero un Libro rivelato (Gruppo IRC, Diocesi di Latina 1997).

Perpetuare l'enfasi su un confronto impari con la civiltà europea, o solo su aspetti che dividono, anziché su elementi comuni che uniscono, senza negare le specificità e le criticità, riflette una percezione frammentata della storia islamica da parte della cultura occidentale che pure non è mai stata monoliticamente cristiana: a costruirne la sua identità infatti sono intervenute anche culture "altre" (Campanini 2016; Aruffo 2007; Jevolella 2005).

Un certo confronto impari può essere osservato anche, abbastanza spesso, nei capitoli dedicati agli arabi e all'Islam in cui non mancano applicazioni di categorie storiografiche della storia occidentale alla storia islamica, nell'utilizzo di espressioni quali "medioevo arabo-islamico" o "rinascimento islamico", escludendo visioni che contemplino contesti, sguardi e atteggiamenti plurali (Perillo 2010; Maalouf 2005). Lo stesso dicasi per la confusione terminologica, il più delle volte frutto di approssimazione, nell'impiegare come sinonimi termini quali *Islam* e *islamismo*, *musulmano* e *islamico*, trascurando che nelle scienze sociali il concetto di



islamismo incarna una categoria di attività politica connessa a specifiche strategie nella quale l'Islam è principalmente sostrato politico più che espressione di una fede. Un altro esempio è quello dell'ambiguità evidente nell'uso della parola araba *Allah* (in italiano "Iddio") che non di rado indirettamente finisce per rappresentare "il dio degli Arabi" e non l'entità divina che unisce i tre credi monoteistici.

Non da ultimo, solo pochi testi approfondiscono il concetto di *jihad* in una dimensione diacronica. Nella sua traduzione-interpretazione, spesso si continua a dare unicamente spazio al concetto tutto occidentale di "guerra santa", a discapito dell'interpretazione di questo obbligo religioso vissuto come sforzo sulla via di Dio, contro le passioni dell'anima e l'attaccamento ai beni materiali.

5. Conclusioni

I bambini e i ragazzi con una storia di migrazione (e in certi casi in "misura minore" quelli di seconda generazione) quando arrivano a scuola incontrano diverse difficoltà. Oltre all'ostacolo linguistico, la scuola spesso mette questi studenti davanti agli aspetti espliciti della cultura di cui non sempre conoscono quelli impliciti, con il rischio che le nozioni trasmesse restino solo teoria.

Nel caso specifico dei musulmani, fra le criticità c'è quella relativa alla particolare percezione dell'Occidente rispetto all'Islam. Scarsamente e, in alcuni casi, erroneamente rappresentata, a scuola la cultura dei ragazzi musulmani rischia di restare allo stato implicito, orale, non oggetto di riflessione, con la conseguente difficoltà di vivere la religione in modo



libero e personale e con il rischio che i rapporti tra l'Islam ed il Paese d'accoglienza si presentino conflittuali e incompatibili (Branca, Santerini 2008).

Per questi motivi gli insegnanti e gli educatori hanno un compito molto delicato: devono aiutare i giovani musulmani a vivere questo dilemma e soprattutto a realizzare, tra le due culture, una sintesi originale. Per fare questo prima di tutto bisognerebbe liberare i giovani immigrati da una facile posizione difensiva. Gli insegnanti e gli educatori dovrebbero dare dimostrazione, con il loro atteggiamento, le loro conoscenze ed i loro discorsi, che le culture possono incontrarsi, senza per forza scontrarsi, cercando di capire e non di giudicare. È nell'incontro e nel dialogo con l'"altro" che si ha la possibilità di equilibrarsi e di arricchirsi.

Ciò presuppone che il patrimonio orale possa essere valorizzato nel contesto scolastico in una relazione di continuità, integrando, ad esempio, la "memoria familiare" e quella affettiva nei programmi, al fine di portarla al livello della scrittura, tenendo presente che integrare significa includere in un insieme più vasto.

Gli insegnanti e gli educatori con alle spalle un percorso migratorio sono i più capaci ad aiutare i giovani musulmani in questa mediazione: la loro presenza testimonia che la sintesi è possibile, creando un legame fra l'educazione familiare e quella scolastica. Ma anche gli insegnanti italiani hanno un'importante funzione, un ponte da gettare: tra la cultura musulmana e la loro, ma soprattutto tra la modernità e le tradizioni della loro cultura. In questo modo le comunità immigrate di cultura tradizionale potranno integrarsi più facilmente in un contesto d'accoglienza che conosce e condivide il loro passato e le loro radici, senza dimenticare



che «ciascuno di noi dovrebbe essere incoraggiato ad assumere la propria diversità, a concepire la propria identità come la somma delle sue appartenenze, invece di confonderla con una sola, eretta ad appartenenza suprema e a strumento di esclusione, talvolta a strumento di guerra» (Maalouf 1999, 175).



Bibliografia

Allam, K.F. (1998), *La percezione dell'islam nei testi scolastici italiani*, in F. Massimeo, A. Portoghese, P. Selvaggi (cur.), *L'insegnamento delle religioni oggi*, Bari: IRSAE Puglia.

Allievi, S. (2004), *I media e l'Islam*, Bologna: EMI.

Allievi, S. (2008), *Islam italiano e società nazionale*, in A. Ferrari (cur.), *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, Bologna: il Mulino, pp. 43-75.

Aruffo, A. (2007), *L'Europa e le sue radici islamiche*, Datanews, Roma.

Bargellini, C., E. Ciccirelli (cur.) (2007), *Islam a scuola. Esperienze e risorse*, Quaderno ISMU, 2/2007 (disponibile online <http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2014/04/vol- intero islam -a-scuola.pdf>).

Blangiardo, G., V. Cesareo (2009), *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Milano: FrancoAngeli.

Branca, P. (2007), *Yalla Italia! Le vere sfide dell'integrazione di arabi e musulmani nel nostro paese*, Roma: Edizioni Lavoro.

Branca, P., A. Cuciniello (2007), *Destini incrociati. Europa e Islam*, Milano: Boroli (disponibile online http://www.fondazioneaegboroli.it/librionline/fondazione.lo/libri.jsp?id_sito=OBL).

Branca, P., A. Cuciniello (2014), *Scuola e Islam*, in A. Melloni (cur.), *Rapporto sull'analfabetismo religioso in Italia*, Bologna: il Mulino, pp. 283-300.

Branca, P., M. Santerini (cur.) (2008), *Alunni arabofoni a scuola*, Roma: Carocci.



Brunelli, C., G. Cipollari, M. Pratisoli (2007), *Oltre l'etnocentrismo. I saperi della scuola al di là dell'Occidente*, Bologna: EMI.

Campanini, M. (2016), *L'Islam, religione dell'Occidente*, Sesto S. Giovanni: Mimesis.

Canta, C. (2005), *La scuola e la sfida del dialogo interreligioso: come parlare dell'islam nell'ora di religione*, in M. Naro (cur.), *Il dialogo possibile. I cristiani di fronte all'islam oggi*, Caltanissetta-Roma: Salvatore Sciascia, pp. 149-175.

Cantù, S., A. Cuciniello (cur.) (2012), *Plurilinguismo. Sfida e risorsa educativa*, Milano: Fondazione ISMU.

Capperucci, D., C. Cartei (2010), *Curricolo e intercultura. Problemi, metodi, strumenti*, Milano: FrancoAngeli.

Cardini, F. (1999), *L'Islam dei "manuali" scolastici*, in I. Sigillino (cur.), *L'Islam nella scuola*, Milano: FrancoAngeli, pp. 20-29.

Cardini, F. (2007), *Europa ed islam. Storia di un malinteso*, Roma-Bari: Laterza.

Caruso, F., V. Ongini (cur.) (2017), *Scuola, migrazioni e pluralismo religioso*, Todi: Tau Editrice.

Catarci, M., M. Fiorucci (2015a), *Il mondo a scuola. Per un'educazione interculturale*, Edizioni Conoscenza, Roma.

Catarci, M., M. Fiorucci (cur.) (2015b), *Oltre i confini. Indicazioni e proposte per fare educazione interculturale*, Roma: Armando.

Centro studi e ricerche Idos (a cura di) (2016), *Dossier statistico immigrazione 2016. Rapporto Unar*, Roma: Idos Edizioni.

Cipollari, G., A. Portera (cur.) (2004), *Cultura, culture, intercultura. Analisi in chiave interculturale dei libri di testo della scuola primaria*, Ancona: Irre Marche.



Colussi, E., A. Cuciniello, B. D'Annunzio (2014), *Guida alla classe plurilingue. Insegnare italiano L2 ad adulti arabofoni e sinofoni*, Milano: Fondazione ISMU.

Conti, U. (cur.) (2016), *Elementi per una sociologia del terrorismo*, Soveria Mannelli: Rubbettino.

Cuciniello, A. (2007), *Islam tra testi e con-testi*, in C. Bargellini, E. Ciciarelli (cur.), *Islam a scuola. Esperienze e risorse*, Quaderno ISMU, 2, pp. 117-128.

Cuciniello, A. (2016), *Il volto plurale dell'islam: sunniti e sciiti tra Paesi di origine e contesti di migrazione*, Milano: Fondazione ISMU (disponibile online <http://www.ismu.org/2016/07/approfondimenti-e-bibliografia/>)

Cuciniello, A. (2017), *Religioni e scuole nell'Italia che cambia*, in F. Caruso, V. Ongini (a cura di), *Scuola, migrazioni e pluralismo religioso*, Todi: Fondazione Migrantes - Tau Editrice, pp. 135-142.

Dahl, R.A. (2002), *Intervista sul pluralismo*, a cura di G. Bosetti, Roma-Bari: Laterza.

Dal Corso, M., B. Salvarani (2016), *«Molte volte e in diversi modi». Manuale di dialogo interreligioso*, Assisi: Cittadella.

Demetrio, D., G. Favaro (2004), *Didattica interculturale. Nuovi sguardi, competenze, percorsi*, Milano: FrancoAngeli.

Farinelli, F. (2016), *Il diritto allo studio dei figli dell'immigrazione*, contributo per il seminario di ScuoleMigranti, 7 nov. 2016 (disponibile online <http://www.scuolemigranti.org/wp-content/uploads/2014/07/DOC-FIORELLA.pdf>)

Ferrari, S. (2006), *Lo statuto giuridico dell'islam in Europa occidentale*, in S. Ferrari (cur.) *Islam ed Europa. I simboli religiosi del vecchio continente*, Roma: Carocci, pp. 17-62.



Fiorucci, M. (cur.) (2011), *Una scuola per tutti. Idee e proposte per una didattica interculturale delle discipline*, Milano: FrancoAngeli.

Fiorucci, M., F. Pinto Minerva, A. Portera (cur.) (2017), *Gli alfabeti dell'intercultura*, Pisa: ETS.

Frisina, A. (2003), *Quale islam si propone e quale islam si recepisce? Un'analisi tra le scolaresche italiane. Il caso milanese*, in G. Sciortino, A. Colombo (cur.), *Stranieri in Italia. Un'immigrazione normale*, Bologna: il Mulino, pp. 253-279.

Genre, E., F. Pajer (2005), *L'Unione Europea e la sfida delle religioni. Verso una nuova presenza della religione nella scuola*, Torino: Claudiana.

Giorda, M., A. Saggiolo (2011), *La materia invisibile. Storia delle religioni a scuola. Una proposta*, Bologna: EMI.

Granata, A. (2011), *Sono qui da una vita. Dialogo aperto con le seconde generazioni*, Roma: Carocci.

Granata, A. (2016), *Pedagogia delle diversità. Come sopravvivere un anno in una classe interculturale*, Roma: Carocci.

Gruppo IRC (Diocesi di Latina) (1997), *Didattica Interculturale della Religione: l'Islam a scuola*, EMI, Quaderni dell'interculturalità, 4, Bologna.

Idos-Confronti-Unar (2015), *Dossier Statistico Immigrazione 2015*, Idos, Roma.

Indicazioni Nazionali per l'Insegnamento della Religione Cattolica 1° e 2° Ciclo di Istruzione e Formazione (disponibile online http://www.chiesadimilano.it/servizioperlapastoralescolastica/files/2017/05/INDICAZION_NAZIONALI_IRC_PRIMO_SECONDO_CICLO.pdf).

ISMU (2016), *Ventiduesimo Rapporto sulle migrazioni 2016*, FrancoAngeli, Milano.



ISMU, *InISMU*, Anno XII, Numero 113 (2), dicembre 2015, a cura di A. Menonna, (disponibile online http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2015/12/In-ISMU-113_dicembre-2015.pdf).

Jevolella, M. (2005), *Le radici islamiche dell'Europa*, Milano: Boroli.

Legge 13 luglio 2015, n. 107 *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti* (15G00122) (*GU Serie Generale* n.162 del 15-7-2015) (disponibile online <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/15/15G00122/sg>)

Luatti, L. (a cura di) (2009), *Educare alla cittadinanza attiva. Luoghi, metodi, discipline*, Roma, Carocci.

Maalouf, A. (1999), *L'identità*, Milano: Bompiani.

Maalouf, A. (2005), *Le crociate viste dagli arabi*, Torino, SEI.

Massari, M. (2006), *Islamofobia: la paura e l'islam*, Laterza, Roma-Bari.

Meuret, D. (2015), *La scuola e il contrasto alla fascinazione per il terrorismo religioso*, *Scuola democratica*, 3, (settembre-dicembre), pp. 499-520.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2017), *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in italia. Dati al 30 giugno 2017* (disponibile online <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-giugno2017-30062017.pdf>)

MIUR (2006), *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri* (disponibile online https://archivio.pubblica.istruzione.it/normativa/2006/cm24_06.shtml).

MIUR (2007), *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri* ([http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/cecf0709-e9dc-4387-a922-eb5e63c5bab5/documento di indirizzo.pdf](http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/cecf0709-e9dc-4387-a922-eb5e63c5bab5/documento%20di%20indirizzo.pdf)).



MIUR (2010), *Indicazioni e raccomandazioni per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana* (disponibile online <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/getOM?idfileentry=199101>).

MIUR (2012), *Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione* (disponibile online http://www.indicazioninazionali.it/documenti/Indicazioni_nazionali/indicazioni_nazionali_infanzia_primo_ciclo.pdf).

MIUR (2014), *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri* (disponibile online http://www.istruzione.it/allegati/2014/linee_guida_integrazione_alunni_stranieri.pdf).

MIUR (2015), *Vademecum Diversi da chi?* (disponibile online <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs090915>).

MIUR (2017), *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano a.s. 2015/2016*, (disponibile online http://www.istruzione.it/allegati/2017/Notiziario_alunni_Stranieri_nel_20_sistema_scolastico_italiano_15_16.pdf).

Ongini, V., M. Santagati (cur.) (2016), *Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali. Rapporto nazionale A.s. 2014/2014, cittadinanza non italiana. Approfondimenti e analisi*, Milano: Fondazione ISMU (disponibile online http://www.miur.gov.it/documents/20182/239710/Rapporto-Miur-Ismu-2014_15.pdf/a82a462a-55b2-47b8-bfa5-bc6d1322c91e?version=1.0).

Pace, E. (cur.) (2013), *Le religioni nell'Italia che cambia*, Carocci, Roma.

Pedrali, L. (cur.) (2002), *È l'ora delle religioni. La scuola e il mosaico delle fedi*, Bologna: EMI.



Perillo, E. (cur.) (2010), *Storie plurali. Insegnare la storia in prospettiva interculturale*, FrancoAngeli, Milano.

Presidenza Consiglio dei Ministri (2013), *L'esercizio della libertà religiosa in Italia* (disponibile online http://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/Esercizio_liberta_religiosa_italia.pdf).

Reggio, P., M. Santerini (a cura di) (2013), *Le competenze interculturali nel lavoro educativo*, Roma: Carocci.

Rhazzali, K., M. Equizi (2013), *I Musulmani e i loro luoghi di culto*, in E. Pace (cur.), *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*, Roma: Carocci, pp. 47-63.

Said, E. (1999), *Orientalismo*, Milano: Feltrinelli.

Saint-Blancat, C. (cur.) (1999), *L'islam in Italia. Una presenza plurale*, Edizioni Lavoro, Roma.

Salvarani, B. (cur.) (2011), *Perché le religioni a scuola*, Bologna: EMI.

Santagati, M., M.C., rappresenta solo Giorda M.C., Cuciniello A. (2017), *Immigrazione in Europa e attrazione giovanile per il radicalismo violento. Concetti chiave per l'analisi*, in G. Lazzarini, L. Bollani, F. Rota, *Aggressività e violenza. Fenomeni e dinamiche di un'epoca spaventata*, FrancoAngeli, Milano, pp. 122-143.

Scarlini, L. (2005), *La paura preferita: Islam, fascino e minaccia nella cultura italiana*, Mondadori, Milano.

Siggillino, I. (a cura di) (1999), *L'Islam nella scuola*, FrancoAngeli, Milano.

Vaccaro, L. (a cura di) (2008), *Storia religiosa dell'Islam nei Balcani*, Centro Ambrosiano: Milano.

Vercellin, G. (2002), *Istituzioni del mondo musulmano*, Einaudi, Torino.



Abstract

School and Islam: Islam at School

This paper enlightens the more and more multicultural (and multireligious) nature of the Italian school and focuses on the condition of Islam in that context. School books often are not precise and exhaustive dealing with Islam, so that young Islamic migrants have to face several cultural obstacles, because of the Western perception of Islam. This hard situation could be improved with strong efforts of teachers and professors: they should encourage relationships and approaches based on encounter and dialogue, in order to help synthesis and integration.

Keywords: School; Islam; multicultural society; intercultural and interreligious dialogue.

