



diritto & religioni

Semestrale
Anno III - n. 2-2008
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

6



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno II - n. 2-2008
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali
Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci, A. Pandolfi
A. Bettetini, G. Lo Castro,
G. Fubini, A. Vincenzo
S. Ferlito, L. Musselli,
A. Autiero, G. J. Kaczyński,
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile
Giurisprudenza e legislazione costituzionale
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria
Diritto ecclesiastico e professioni legali

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefanì
A. Fuccillo
F. De Gregorio
G. Carobene
G. Schiano
A. Guarino
F. De Gregorio, A. Fuccillo

Parte III

SETTORI

Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

P. Lo Iacono, A. Vincenzo

Consiglio di Stato, Sez. VI, 15 luglio 2008, n. 3076

Ordine pubblico - Art. 5, primo comma, legge n. 152/1975 - Divieto di fare uso di caschi protettivi o di mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona - Ordinanza sindacale - Interpretazione del divieto come riferibile al velo che copre il volto - Annullamento prefettizio - È legittimo

L'appello avverso la sentenza con cui il giudice di primo grado ha riconosciuto la legittimità del provvedimento prefettizio con cui è stato disposto l'annullamento dell'ordinanza sindacale che ha inteso coperto dal divieto di cui all'art. 5 della legge n. 152/1975 il "velo che copre il volto" va respinto. La norma citata infatti, la cui ratio appare diretta ad evitare che l'utilizzo di caschi o di altri mezzi possa avvenire con la finalità di evitare il riconoscimento, pone un divieto assoluto solo in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino. Negli altri casi, l'utilizzo di mezzi potenzialmente idonei a rendere difficoltoso il riconoscimento è diversamente vietato solo se avviene "senza giustificato motivo". L'utilizzo del "velo che copre il volto", o in particolare al burqa, costituendo attuazione di una tradizione di determinate popolazioni e culture, non è generalmente diretto ad evitare il riconoscimento e non può quindi dirsi interessato dal divieto di legge. Resta tuttavia fermo che tale interpretazione non esclude che in determinati luoghi o da parte di specifici ordinamenti possano essere previste, anche in via amministrativa, regole comportamentali diverse incompatibili con il suddetto utilizzo, purché trovino una ragionevole e legittima giustificazione sulla base di specifiche e settoriali esigenze.

Omissis (...)

FATTO E DIRITTO

1. Con l'impugnata sentenza il Tar ha respinto il ricorso proposto dal Comune di Azzano Decimo avverso il decreto del 9 settembre 2004, con cui il Prefetto di Pordenone ha annullato l'ordinanza n. 24/2004 del Sindaco del predetto comune.

Con l'atto annullato dal Prefetto il Sindaco, in qualità di ufficiale del governo, aveva ordinato di adeguarsi alle norme che fanno divieto di comparire mascherati in pubblico, includendo tra i mezzi idonei a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona anche il velo che copre il volto.

Il Tar ha ritenuto che l'annullamento dell'atto rientrasse tra i poteri del Prefetto e fosse giustificato dall'illegittimità di tale ordinanza.

Il Comune di Azzano decimo ha proposto ricorso in appello avverso tale sentenza per i motivi che saranno di seguito esaminati.

Il Ministero dell'interno e la Prefettura di Pordenone non si sono costituiti in giudizio.

All'odierna udienza la causa è stata trattenuta in decisione.

2. L'oggetto del presente giudizio è costituito dalla contestazione da parte del Comune appellante dell'esercizio del potere prefettizio di annullamento di una ordinanza emessa dal sindaco nella qualità di ufficiale di governo.

L'ordinanza annullata era stata adottata in materia di pubblica sicurezza dal Sindaco, che aveva precisato che il divieto di comparire mascherati in luogo pubblico, di cui all'art. 85, comma 1, del R.D. n. 773/1931, doveva intendersi derogato "durante il periodo carnascialesco, i festeggiamenti di *halloween* e le altre occasioni esplicitamente stabilite" e che il divieto di utilizzo di "mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona" va riferito anche al "il velo che copra il volto".

Con un primo motivo l'appellante contesta la sussistenza del potere di annullamento delle ordinanze sindacali in capo al prefetto, rilevando che non vi è alcuna dipendenza funzionale del sindaco dal prefetto.

Il motivo è infondato.

Si osserva che il Sindaco non ha agito in quanto organo del Comune, ma ha emesso un atto generale in materia di pubblica sicurezza in funzione di Ufficiale di Governo e, quindi, nell'ambito di un rapporto di dipendenza rispetto al Prefetto.

Ai sensi dell'art. 15 della legge n. 121/1981, ove non siano istituiti commissariati di polizia, le attribuzioni di autorità locale di pubblica sicurezza sono esercitate dal sindaco quale ufficiale di Governo.

Tali competenze sono esercitate dal sindaco in modo coordinato e dipendente dalle superiori autorità di pubblica sicurezza.

Tra queste un ruolo fondamentale è svolto dal Prefetto, che, ai sensi dell'art. 13 della stessa legge, è autorità provinciale di pubblica sicurezza, cui è attribuita la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia ed il compito di sovrintendere all'attuazione delle direttive emanate in materia.

Con riferimento alle funzioni esercitate dal sindaco in materia di pubblica sicurezza vi è, quindi, un rapporto di dipendenza dal Prefetto.

In tale rapporto il Prefetto non ha solo il compito di sovrintendere all'attuazione delle direttive, ma conserva rilevanti poteri finalizzati ad incidere in modo diretto sulla gestione della pubblica sicurezza.

Ad esempio, il citato art. 15 prevede che quando eccezionali esigenze di servizio lo richiedono, il prefetto, o il questore su autorizzazione del prefetto, può inviare funzionari della Polizia di Stato, nei comuni dove non sono istituiti commissariati di polizia, per assumere temporaneamente la direzione dei servizi di pubblica sicurezza. Resta in tale caso sospesa la competenza dell'autorità locale di pubblica sicurezza.

Il potere del Prefetto si spinge, dunque, fino a sospendere le competenze in materia del sindaco e, più in generale, è diretto ad assicurare unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure occorrenti (art. 13, comma 3).

Spetta al Prefetto promuovere ogni misura idonea a garantire tale unità di indirizzo, svolgendo una fondamentale funzione di garante dell'unità dell'ordinamento in materia.

L'adozione di ogni misura non può che includere anche il potere di annullamento d'ufficio degli atti adottati dal sindaco quale ufficiale di governo, che risultano essere illegittimi o che comunque minano la menzionata unità di indirizzo.

L'ampiezza di tale potere è confermata anche dall'art. 2 del R.D. n. 773/1931, che gli attribuisce, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, la facoltà di

adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Nel caso di specie, il Prefetto di Pordenone ha fatto uso di tali poteri nell'ambito delle proprie competenze.

3. È infondata anche la censura con cui il Comune ha dedotto la violazione dell'art. 7 della legge n. 241/90, in quanto il Prefetto ha richiamato i propri poteri di agire in via d'urgenza e in materia di pubblica sicurezza le esigenze di garantire l'unità di indirizzo presuppongono molto spesso ragioni di urgenza, che non consentono, come nel caso di specie, l'ordinario svolgimento delle garanzie partecipative,

4. Come rilevato dal Tar, inoltre, nessuna illegittimità deriva dal fatto che l'atto prefettizio si sia adeguato al parere ministeriale, in quanto la rilevanza della questione aveva correttamente indotto il Prefetto a richiedere il parere del Ministero, che si era espresso in senso contrario al primo avviso del Prefetto.

Del resto, anche il Prefetto è inserito nelle strutture statali che fanno capo al Ministero dell'interno e può garantire la più volte menzionata unità di indirizzo, se si raccorda sistematicamente con gli organi centrali.

5. Con ulteriore censura il Comune sostiene l'assenza di carattere provvedimentoale ed innovativo da parte dell'ordinanza sindacale.

Al riguardo, oltre a rilevare che l'utilizzo dello strumento dell'ordinanza si pone in contrasto con la tesi dell'appellante, va tenuto in considerazione, che, come illustrato meglio in seguito, il Sindaco non si è limitato a richiamare l'attenzione sulla necessità di rispettare la legge, ma ha fornito una (errata) interpretazione della stessa, che ha determinato con carattere innovativo l'estensione dei menzionati divieti all'utilizzo del "velo che copre il volto".

L'annullata ordinanza ha, quindi, carattere provvedimentoale.

6. Tale argomento conduce al punto centrale della controversia, che attiene proprio all'interpretazione delle norme che vietano di comparire mascherati in luogo pubblico.

Nello stesso atto di appello, il Comune non ha celato l'unica e principale finalità del provvedimento adottato dal Sindaco, sottolineando anzi che l'iniziativa aveva un forte rilievo politico e culturale in quanto il velo che copre il volto, oggetto dell'ordinanza, altro non è che il *burqa* indossato da molte donne musulmane, il cui utilizzo in luogo pubblico il Sindaco ha inteso vietare.

Si rileva, in primo luogo, che del tutto errato è il riferimento al divieto di comparire mascherato in luogo pubblico, di cui all'art. 85 del R.D. n. 773/1931, in quanto è evidente che il *burqa* non costituisce una maschera, ma un tradizionale capo di abbigliamento di alcune popolazioni, tuttora utilizzato anche con aspetti di pratica religiosa.

Non pertinente è anche il richiamo all'art. 5 della legge n. 152/1975, che vieta l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo.

La *ratio* della norma, diretta alla tutela dell'ordine pubblico, è quella di evitare che l'utilizzo di caschi o di altri mezzi possa avvenire con la finalità di evitare il riconoscimento.

Tuttavia, un divieto assoluto vi è solo in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino.

Negli altri casi, l'utilizzo di mezzi potenzialmente idonei a rendere difficoltoso il

riconoscimento è vietato solo se avviene “senza giustificato motivo”.

Con riferimento al “velo che copre il volto”, o in particolare al *burqa*, si tratta di un utilizzo che generalmente non è diretto ad evitare il riconoscimento, ma costituisce attuazione di una tradizione di determinate popolazioni e culture.

In questa sede al giudice non spetta dare giudizi di merito sull’utilizzo del velo, né verificare se si tratti di un simbolo culturale, religioso, o di altra natura, né compete estendere la verifica alla spontaneità, o meno, di tale utilizzo.

Ciò che rileva sotto il profilo giuridico è che non si è in presenza di un mezzo finalizzato a impedire senza giustificato motivo il riconoscimento.

Il citato art. 5 consente nel nostro ordinamento che una persona indossi il velo per motivi religiosi o culturali; le esigenze di pubblica sicurezza sono soddisfatte dal divieto di utilizzo in occasione di manifestazioni e dall’obbligo per tali persone di sottoporsi all’identificazione e alla rimozione del velo, ove necessario a tal fine. Resta fermo che tale interpretazione non esclude che in determinati luoghi o da parte di specifici ordinamenti possano essere previste, anche in via amministrativa, regole comportamentali diverse incompatibili con il suddetto utilizzo, purché ovviamente trovino una ragionevole e legittima giustificazione sulla base di specifiche e settoriali esigenze.

Tale ultima questione non costituisce comunque oggetto del presente giudizio, in cui ci si deve limitare e rilevare che il Prefetto ha fatto applicazione dei sopra menzionati principi e, conseguentemente, ha annullato la citata ordinanza sindacale.

7. Sulla base di tali considerazioni è agevole rilevare l’infondatezza delle ulteriori censure proposte dall’appellante, in quanto:

- è chiaro che il sindaco non si è limitato alla cura dell’osservanza delle leggi (art. 1 R.D. n. 773/1931), ma ha adottato una ordinanza dal contenuto interpretativo – innovativo, come sottolineato in precedenza;

- il rilievo del Prefetto circa la mancata comunicazione dell’ordinanza e l’omessa indicazione dell’autorità e il termine entro cui ricorrere ha assunto un rilievo marginale di rilevazione di una ulteriore irregolarità dell’atto del sindaco, che è stato poi annullato per ben altri motivi;

- l’interesse pubblico all’annullamento dell’atto è stato correttamente ricondotto dal Prefetto alla necessità di evitare disorientamento e confusione, nell’ambito del già descritto compito di assicurare l’unità di indirizzo nel campo della pubblica sicurezza;

- l’impugnato provvedimento del Prefetto contiene una sufficiente motivazione dell’atto sia con riguardo al contenuto provvedimentale dell’atto annullato, che con riferimento ai vizi di incompetenza e violazione di legge.

8. In conclusione, l’appello deve essere respinto.

(...)

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, respinge il ricorso indicato in epigrafe.

(...)

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

(...)

Il porto del velo al vaglio del Consiglio di Stato: da una differenziazione territoriale ad una differenziazione settoriale nell'adeguamento al diritto di libertà religiosa delle norme in tema di pubblica sicurezza?

GIUSEPPE D'ANGELO

1. Premessa

Costituisce elemento di ormai frequente rilevazione la circostanza per cui ampiezza e consistenza delle trasformazioni in corso per effetto della recente riconfigurazione in senso multireligioso e multiculturale della società italiana¹ e dei nessi rilevabili, anche oltre tale specifico contesto² – ovvero tanto nell'ambito di ordinamenti stranieri³ che in

¹ Se ne può avere immediata contezza riguardando, esemplificativamente, i contributi confluiti in ANTONIO FUCILLO (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Atti del Convegno di Studi svoltosi nei giorni 9 e 10 marzo 2007, presso la Facoltà di Giurisprudenza della Seconda Università degli Studi di Napoli, Giappichelli, Torino, 2008.

² Cfr., con riferimento ai diversi profili immediatamente evocati nel testo, SILVIO FERRARI-IVAN IBAN, *Diritto e religione nell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna, 1997; FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO-C. MIRABELLI-FRANCESCO ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Il Mulino, Bologna, 2000.

³ Si spiega anche su tale circostanza il fatto che il diritto ecclesiastico viva oggi una fase di particolare attrazione verso il raffronto tra le diverse esperienze di regolamentazione giuridica del fenomeno religioso, come dimostrano studi che, affiancandosi a percorsi già autorevolmente battuti (è, il caso di FRANCESCO ONIDA, *Uguaglianza e libertà religiosa nel separatismo statunitense*, Giuffrè, Milano, 1970; ID., *Separatismo e libertà religiosa negli Stati Uniti. Dagli anni sessanta agli anni ottanta*, Giuffrè, Milano, 1984; MARIO TEDESCHI, *Alle radici del separatismo americano, in Saggi di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 1987, pp. 213 ss.; ID., *Stato e Chiesa negli U.S.A. in S. Gherro* (a cura di), *Studi sui rapporti tra la Chiesa e gli Stati*, Cedam, Padova, 1989) – talvolta riprendendone l'interesse per sistemi giuridici in certo qual modo ritenuti esemplari, quali, appunto, quello statunitense (mi limito al riguardo a NICOLA FIORITA-VITTORIA BARSOTTI, *Separatismo e laicità*, Giappichelli, Torino, 2008; ADELAIDE MADERA, *Spunti evolutivi nella giurisprudenza della Corte Suprema U.S.A. sul Primo Emendamento*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, n. 3/2001, pp. 797 ss. e, sia consentito il richiamo, GIUSEPPE D'ANGELO, *Spazio pubblico e presenza simbolica della religione: l'approccio statunitense nella più recente giurisprudenza della Corte Suprema* in *Quad. dir. e pol. eccl.*, n. 3/2007, pp. 841 ss.; ID., *Regolamentazione giuridica del fenomeno religioso e crisi di sovranità: spunti problematici dalle più recenti decisioni della Corte Suprema statunitense in tema di clausola di separazione*, in *Diritto e religioni*, n. 1/2-2006, pp. 707 ss.) – sono più di recente rivolti a realtà sinora quasi del tutto trascurate (ne costituiscono esempio significativo, più di recente, degli studi di GIOVANNI CIMBALO, *Il consociativismo olandese alla prova della globalizzazione*, relazione tenuta nel corso del Convegno su «La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali» tenutosi a Cosenza il 7 aprile 2008 ed in corso di pubblicazione nei relativi atti; ID., *Problemi e modelli di libertà*

una prospettiva sovranazionale⁴ ed in maniera tanto pregnante da indurre taluni a discorrere di un «diritto ecclesiastico europeo»⁵ – tra diritto e religione, contribuiscono a ricentralizzare sul fattore religioso l'attenzione del mondo giuridico, confermandone il più generale rilievo quale «una delle forze profonde della storia umana»⁶.

La notazione, cui non può non ricollegarsi la riaffermata specificità della riflessione ecclesiasticistica⁷ e, di conseguenza, la sua peculiare collocazione nell'alveo delle discipline pubblicistiche⁸, è invero altamente problematica e, probabilmente, non

religiosa individuale e collettiva nell'Est Europa: contributo a un nuovo diritto ecclesiastico per l'Unione Europea, in SIO di Giovanni Barberini, in corso di pubblicazione; *Libertà religiosa e diritti umani nell'Est Europa*, Atti del Workshop multidisciplinare tenutosi a Bologna nei giorni 21-22 settembre 2007, in corso di pubblicazione; *L'esperienza dell'Islam dell'Est Europa come contributo a una regolamentazione condivisa della libertà religiosa in Italia*, relazione tenuta nel corso del Convegno su «*Identità religiosa e integrazione dei Musulmani in Italia e in Europa*», omaggio alla memoria di Francesco Castro, tenutosi a Roma il 22 maggio 2008, anch'esso in corso di pubblicazione).

⁴ Anche nell'ambito della dottrina ecclesiasticistica vanno cioè prendendo corpo analisi intese ad assumere l'ordinamento comunitario o, più genericamente, la prospettiva sovranazionale, quale elemento di riferimento di una più o meno strettamente intesa comparazione. Sulle più recenti tendenze al riguardo, con taglio problematico, MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole Quaderno 1 I principi non scritti*, Giappichelli, Torino, 2007, in particolare pp. 20 ss. che richiama, esemplificativamente, MARCO VENTURA, *Diritto e religione in Europa: il laboratorio comunitario*, in *Pol. e dir.*, 1999, pp. 580-585; GAETANO DAMMACCO, *Diritti umani e fattore religioso nel sistema multiculturale euromediterraneo*, Cacucci editore, Bari, 2000; MARCO PARISI, *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Esi, Napoli, 2005; GIANFRANCO MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Giappichelli, Torino, 2004, nonché, più di recente, GIOVANNI CIMBALO, *L'incidenza del diritto dell'Unione Europea sul diritto ecclesiastico – verso un "Diritto Ecclesiastico della Comunità Europea"*, in L.S. ROSSI-G. DI FEDERICO (a cura di), *L'incidenza del diritto dell'Unione Europea sullo studio delle discipline giuridiche nel cinquantesimo della firma del Trattato di Roma*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008, pp. 213 ss. La prospettiva non manca, in effetti, di condizionare l'approccio generale alla materia: fermo restando infatti che rispetto all'atteggiamento manifestato nei confronti della regolamentazione giuridica del fenomeno religioso «vi sono però alcuni gruppi di Stati che si collegano ad antiche tradizioni comuni ancora vive oggi all'alba del XXI secolo» (FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Introduzione. L'eredità del recente passato*, in ANTONIO G. CHIZZONITI (a cura di), *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione Europea*, Atti del colloquio tenutosi nell'Università cattolica del Sacro Cuore i giorni 28-29 maggio 1999, Vita e pensiero, Milano, 2002, p. XIII), ben si giustifica la tendenza, sostenuta dalla dottrina più sensibile ed autorevole, a ricomprendere la legislazione italiana «alla luce dei processi di integrazione europea che stanno modificando e unificando, quantomeno nei principi essenziali, gli ordinamenti giuridici nazionali»: CARLO CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2005.

⁵ GIANFRANCO MACRÌ-MARCO PARISI-VALERIO TOZZI, *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, 2006; MATTEO LUGLI-JILIA PASQUALI CERIOLI-INGRID PISTOLESI, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, Giappichelli, Torino, 2008.

⁶ Così, MARIO TEDESCHI, *Presentazione*, in *Dir. e rel.* 1/2-2006, p. 10.

⁷ Basti al riguardo il richiamo ai saggi confluiti in GIOVANNI BATTISTA VARNIER (a cura di), *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 2004.

⁸ «Per la natura delle sue norme e per questi presupposti storici non mi sembra si possa parlare di dipendenza del diritto ecclesiastico dal diritto costituzionale ma di una comune posizione nell'alveo del diritto pubblico»: MARIO TEDESCHI, *Il diritto ecclesiastico nell'alveo delle discipline pubblicistiche*, in *Dir. e rel.*, 1-2008 (5), p. 470.

del tutto confortante per i cultori della disciplina⁹.

Mentre, infatti, vi si ricollega, da un lato, la necessità di ripensare ragioni e conseguenze della specificità del diritto ecclesiastico e della sua metodologia di studio¹⁰, le istanze di protezione poste in maniera vieppiù significativa da quelle trasformazioni evidenziano, dall'altro, la poca propensione di interpreti ed operatori del diritto a fornire risposte realmente rispettose del patto di civile convivenza formalizzato nella Costituzione repubblicana, che come noto assegna alle istanze di libertà ed in specie di libertà religiosa, non solo dei cittadini, un rilievo affatto centrale¹¹.

In questo senso, l'emergere di problemi pratici della libertà religiosa¹² che sono "nuovi" soltanto se posti in relazione allo specifico contesto socio-culturale di riferimento dello studioso e dell'operatore italiano¹³, evidenzia difetti o, meglio, potenzialità inespresse del quadro di riferimento normativo e costituzionale¹⁴, che tali rimangono

⁹ Con riferimento ad un particolare aspetto si è così fatto osservare che, «se l'importanza dei diritti confessionali era già evidente nei primi anni del secolo scorso, com'è possibile considerarli una novità direttamente legata al multiculturalismo e alla necessità di una intensificazione del dialogo religioso? Direi piuttosto che in passato ciò lo si faceva meglio, in attuazione e in direzione dei principi di libertà religiosa, mentre ora appare un po' fine a sé stesso. La comparazione, metodo antico e, come già detto, molto diffuso tra le scienze religiose, non può servire solo a soddisfare una curiosità, a colmare un vuoto, deve essere utile per la nostra realtà, indicare una soluzione, costituire un modello. Nel momento in cui il diritto ecclesiastico ha come oggetto principale lo studio del fenomeno religioso, non può limitarsi né alle grandi religioni, né a quelle costituite in Chiesa ma deve tener presente, per quanto possibile, tutta la fenomenologia religiosa, nei suoi aspetti strutturali e normativi. Ciò va oltre la conoscenza dei contenuti ideologici, della stessa comparazione, incide sul modo in cui il fattore religioso interagisce con tutti i settori giuridici, in ogni singola realtà ordinamentale»: MARIO TEDESCHI, *Diritto ecclesiastico e diritti confessionali*, in *Dir. e rel.*, 1-2008 (5), pp. 297.

¹⁰ «La fenomenologia religiosa è a cavallo di più ordinamenti, ha una dimensione internazionale ancor prima dell'avvento del multiculturalismo e dei mezzi di cui si avvale. È una realtà in evoluzione per cui non è agevole procedere sulla base di interventi normativi che rischiano di nascere vecchi, quando ciò che si deve regolamentare è già cambiato. Questa la difficoltà di una disciplina come la nostra, rispetto alla quale la comparazione e la conoscenza di ordinamenti diversi – nella specie confessionali – costituisce solo una delle possibili vie di indagine, non l'unica. Senza i riferimenti agli aspetti storici, sociologici, politologici, filosofici, ecclesiologici, non si comprenderebbe nulla delle fattispecie di diritto ecclesiastico. Lo studio dei diritti confessionali, anche se tardivamente scoperti, colma solo uno dei possibili vuoti non l'unico. È questo è un problema non di contenuti ma di metodo»: MARIO TEDESCHI, *Diritto cit.*, *ivi*.

¹¹ Quale disciplina di studio, il diritto ecclesiastico «trova perciò il suo ambito di riferimento nell'insieme delle norme concernenti il trattamento giuridico assicurato ai diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nel rispetto della *laicità* dello Stato e nel quadro dei principi della Costituzione. È infatti la Costituzione – unitamente alle sue interpretazioni – a definire le condizioni di esistenza e le forme di sviluppo del sistema delle fonti di Diritto Ecclesiastico. Ed è qui che va pure rinvenuta la matrice dei relativi meccanismi di produzione, efficacia e di controllo»: MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Diritto cit.*, *ivi*.

¹² Si pone com'è noto il problema della determinazione di oggetto e contenuto del diritto di libertà religiosa lo studio, ancora attuale, di G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa* ora nella ristampa, Cacucci editore, Bari, 2007.

¹³ Cfr. MARIO TEDESCHI, *I problemi attuali della libertà religiosa*, nel volume a cura dello stesso Autore, *La libertà religiosa*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 2002, tomo I, pp. 9 ss.

¹⁴ Con riferimento al «modo in cui il diritto di libertà religiosa è andato attuandosi nel nostro ordinamento», non può invero sorprendere che autorevole dottrina abbia posto serie eccezioni, in

perché soffocate dall'inadeguata percezione del suo più profondo significato ovvero della sua tensione dinamico-evolutiva¹⁵.

Sul piano dell'interpretazione giurisprudenziale, se ne può avere prova non tanto e non solo riguardando i concreti esiti delle decisioni di volta in volta considerate (e che, per la verità, nella buona parte dei casi sarebbero già ampiamente sufficienti a farsi un'idea dello stato di salute in cui versano principio supremo di laicità e tutela della libertà religiosa) quanto rivisitando l'iter argomentativo che le sostiene.

Se infatti, ponendo mente al risultato, ci si può talvolta dichiarare soddisfatti, una complessiva lettura delle motivazioni poste a base delle singole decisioni non risulta sempre del tutto tranquillizzante: riguardando cioè al modo con cui si è pervenuti a quel risultato, ci si può nondimeno immediatamente rendere conto che quest'ultimo è ben lungi dal potersi considerare approdo acquisito e definitivo.

2. *La fattispecie al vaglio dei giudici amministrativi e la decisione di primo grado*

Ad un tal genere di valutazioni può andare soggetta, a mio modo di vedere, la soluzione che la recente giurisprudenza amministrativa – in particolare, il Consiglio di Stato – ha fornito alla questione del porto del velo islamico¹⁶.

particolare rilevando, sul piano giuridico, proprio l'esiguità del «legame con la libertà di pensiero, con il *favor libertatis* o con i diritti collettivi». In questo senso si è affermato che «lo Stato non può limitarsi a garantire solo le manifestazioni esterne della libertà religiosa, né assimilarla alle libertà economiche e sociali, ma deve riguardare anche gli aspetti interiori, considerare la libertà come un valore e cioè come un principio», rilevandosi che «le disposizioni costituzionali appaiono pertanto incomplete, nonostante la centralità della libertà religiosa nel sistema del diritto ecclesiastico italiano, con la conseguenza di una sua costante violazione»: MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 109 ss. e, più ampiamente, Id., *Per uno studio del diritto di libertà religiosa*, in *Vecchi e nuovi saggi di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 135 ss.

¹⁵ Proprio in riferimento alla specifica tematica che ci occupa, pare infatti di poter fondatamente osservare che espressamente includendo, tra le facoltà che integrano il contenuto della libertà religiosa, il «*diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma individuale o associata*», l'art. 19 Cost. intenda fare riferimento ad un fenomeno più ampio o, se si preferisce, di estrinsecazione qualificata della mera espressione del pensiero, rimandando alla garanzia di un ben più pregnante atteggiamento di adesione al pensiero espresso: una dichiarazione di appartenenza/non appartenenza, cioè, che, caratterizzata dall'essenziale dato della dinamicità, ben può realizzarsi anche per il tramite di comportamenti concludenti che, quindi, si pongono quale manifestazione privilegiata della propria identità (in quanto idonei a manifestare il rilievo sociale-normativo della propria fede religiosa così come del proprio convincimento ateistico, agnostico o indifferente).

¹⁶ La problematica è diffusamente e lodevolmente affrontata da vari Autori. Senza alcuna pretesa di completezza, e salvi i richiami che si opereranno successivamente, ci si limita ora a ricordare: MARIA GABRIELLA BELGIORNO DE STEFANO, *Foulard islamico e Corte Europea dei Diritti Umani (Modelli laici e modelli religiosi di genere di fronte al diritto alla libertà di coscienza e religione)*, in *Rivista della Cooperazione giuridica internazionale*, 9/2001, pp. 73 ss; PAOLO CAVANA, *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Giappichelli, Torino, 2004; ANTONELLO DE OTO, *Precetti religiosi e mondo del lavoro*, Ediesse, Roma, 2007; GERMANA CAROBENE, *La libertà di religione, di manifestazione del credo religioso e il rispetto dell'ordine pubblico. Riflessioni in margine all'affaire Leyla Sabih davanti alla Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. e rel.*, n. 1/2-2005, pp. 621 ss; MARIA PAGANO, *Il divieto di indossare il foulard islamico: due sentenze a confronto*, in *Dir. e rel.*, n. 1/2007 (3), pp. 540 ss. e gli specifici contributi confluiti, rispettivamente, in EDUARDO DIENI-ALESSANDRO FERRARI-

Occorre naturalmente prendere spunto dalla relativa vicenda giudiziaria che si incentra sulla contestata legittimità del decreto prefettizio di annullamento dell'ordinanza del sindaco di un comune della regione Friuli Venezia Giulia con cui era stato disposto l'adeguamento alle norme di cui alla legge n. 152 del 1975, che, com'è noto, fanno divieto di comparire mascherati in luogo pubblico.

È accaduto, in particolare, che il Sindaco del comune ricorrente, interpretando estensivamente il divieto di cui all'art. 5, primo comma, della legge citata¹⁷ ha ritenuto di dover includere espressamente, tra i mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, anche "il velo che copre il volto", così intendendo coperto dal divieto il c.d. velo islamico.

Investito della questione in primo grado, il Tribunale amministrativo del Friuli Venezia Giulia, con la sentenza n. 645 del 16 ottobre 2006, ha respinto il ricorso del Sindaco, per il quale, in buona sostanza, l'ordinanza annullata dal Prefetto non avrebbe in realtà fatto altro che interpretare il precetto legislativo, chiarendone la portata applicativa, senza debordare dalle competenze riconosciutegli quale ufficiale del Governo.

Secondo il Tribunale amministrativo, diversamente, l'ordinanza sindacale «non può essere ricondotta a mera diffida al rispetto di una norma già esistente nell'ordinamento», risultando piuttosto evidente «che per questa fondamentale parte, la disposizione di legge richiamata viene ad essere indiscutibilmente novata: infatti all'ordine (di legge) di non usare mezzi atti a rendere difficile il riconoscimento della persona si sovrappone l'ordine (sindacale) di considerare tali – a prescindere da ogni altra interpretazione – anche i tradizionali veli tipici delle donne musulmane comprensivi di burqua e chador», con l'inevitabile conseguenza per cui quella ordinanza va in effetti riconosciuta come illegittima, così come affermato dal Prefetto territorialmente competente, che così vede riconosciute come meritevoli di considerazione le ragioni poste a base del proprio provvedimento.

Il Sindaco sarebbe cioè in tal modo andato ben al di là di quanto consentitogli dalla sua qualità di ufficiale del governo, innovando la disposizione di legge o quantomeno accedendo ad una sorta di interpretazione autentica del dato legislativo che, oltre a non potersi giustificare alla luce della forma che un atto di siffatta valenza avrebbe dovuto necessariamente rivestire, risulta incoerente con la rilevata «mancanza di un

VINCENZO PACILLO (a cura di), *Symbolon/Diabolon*, Il Mulino, Bologna, 2005; SILVIO FERRARI (a cura di) *Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del vecchio continente*, Carocci editore, Roma, 2006; MARCO PARISI (a cura di), *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, Esi, Napoli, 2006; EDUARDO DIENI-ALESSANDRO FERRARI-VINCENZO PACILLO (a cura di), *I simboli religiosi tra diritto e culture*, Giuffrè, Milano, 2006.

¹⁷ Legge 22 maggio 1975, n. 152, «*disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*», art. 5, primo comma: «È vietato l'uso di caschi protettivi o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo. È in ogni caso vietato l'uso predetto in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino». Giova segnalare che la norma risulta così configurata a seguito della sostituzione operata dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533. Nella sua originaria formulazione il comma in questione così stabiliva: «È vietato prendere parte a pubbliche manifestazioni, svolgentisi in luogo pubblico o aperto al pubblico, facendo uso di caschi protettivi o con il volto in tutto in parte coperto mediante l'impiego di qualunque mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona».

generale potere sindacale in materia di pubblica sicurezza».

La conclusione fatta propria dal Tar del Friuli Venezia Giulia risulta in questo modo chiaramente incentrata sulla sottolineatura del particolare rapporto di subordinazione gerarchica che lega, nella ipotesi considerata, il Sindaco/ufficiale del Governo allo Stato persona, in quanto soggetto titolare di una potestà esclusiva in materia di pubblica sicurezza, ancorandosi all'implicito presupposto costituito dal rilievo dell'esistenza di una specifica riserva di legge in materia di pubblica sicurezza ovvero sulla decisiva considerazione per cui, «un generale divieto di circolare in pubblico indossando tali tipi di coperture può derivare solo da una norma di legge che lo specifichi» espressamente, con conseguente esclusione di ogni autonoma valenza integratrice del precetto normativo per riguardo all'attività del Sindaco¹⁸.

3. *La posizione di Consiglio di Stato, sent. n. 3076/2008: gli snodi essenziali e le specificità del percorso argomentativo*

Se quindi, per come impostata dai giudici amministrativi – che evidentemente sono orientati in tal senso dal tenore del ricorso e delle deduzioni di parte – la soluzione della vicenda si gioca essenzialmente sul piano del riparto competenziale in tema di pubblica sicurezza – investendo in ultima analisi l'ampiezza dei poteri da riconoscere in capo al Sindaco nella sua qualità di ufficiale del Governo – va nondimeno evidenziato come a risultare decisiva è la previa perimetrazione del significato ascrivibile alla norma di legge ovvero, in particolare, al divieto posto dall'art. 5, primo comma, della legge 22 maggio 1975, n. 152. È invero nella logica delle cose che l'individuazione del suo esatto contenuto finisca col condizionare l'ampiezza dell'intervento del Sindaco, fungendo da discriminare per riguardo a ciò che è mera interpretazione da ciò che, diversamente, è creazione del precetto e, correlativamente, tra un'ordinanza meramente “applicativa” ed un'ordinanza, diversamente, di carattere provvedimentale ed innovativo, in quanto tale pienamente suscettibile di annullamento¹⁹.

Lo dimostra chiaramente l'impianto argomentativo seguito dal Consiglio di Stato, frattanto investito della questione, che nel condividere le conclusioni del giudice di primo grado appare maggiormente disposto a soffermarsi sul significato da ascrivere

¹⁸ Per più ampie considerazioni sul punto, sia consentito rinviare a GIUSEPPE D'ANGELO, *Uniformità della reazione ed incidenza delle differenziazioni territoriali: l'interpretazione «locale» del divieto di comparire «mascherati» in luogo pubblico al cospetto del valore costituzionale del diritto di libertà religiosa*, in ANTONIO FUCCILLO, *Multireligiosità* cit., in particolare, pp. 365 ss.

¹⁹ Ad onor del vero, come più diffusamente avevano rilevato i giudici del primo grado, è la forma stessa della determinazione sindacale a determinarne la soggezione al potere di annullamento prefettizio: in particolare, secondo il TAR, «essendosi il Sindaco espresso con lo strumento dell'ordinanza, il carattere innovativo o meno del contenuto della stessa diventa irrilevante, in quanto è la stessa forma di atto che è stata prescelta a denotarne il carattere provvedimentale». In realtà, profili attinenti la sostanza dell'atto adottato tornano immediatamente, ed opportunamente, decisivi: «si deve poi rimarcare» – proseguono gli stessi giudici – «che l'ordinanza sindacale in questione pretendeva, in pratica, di effettuare una sorta di interpretazione autentica delle norme di legge e cioè un'operazione che, anche quando viene effettuata dal legislatore – che è l'unico soggetto a ciò competente –, nessun dubita avvenga con atto avente lo stesso valore di quello interpretato. Pretendere che invece il Sindaco possa farlo con atto addirittura privo di carattere provvedimentale sembra attuare un ulteriore ed inammissibile svilimento della funzione di fatto usurpata».

alla citata norma per poi dedurre il difetto di competenza (*rectius*: l'illegittimo uso dei poteri conferiti dalla legge) in capo al Sindaco appellante.

4. *Il profilo competenziale*

Come espressamente chiariscono i giudici di Palazzo Spada, quindi, il «punto centrale della controversia (...) attiene proprio all'interpretazione delle norme che vietano di comparire mascherati in luogo pubblico». D'altra parte, sono proprio le osservazioni svolte sullo specifico punto che appaiono suscettibili di un più deciso approfondimento.

Proprio per questo e ferme restando le precisazioni testé svolte, riteniamo preferibile, per l'economia complessiva di questo breve commento, partire dal fondo (in senso logico-giuridico) delle argomentazioni del Consiglio, limitandoci a richiamare da subito le conclusioni cui quest'ultimo perviene in ordine alla spettanza del potere di annullamento dell'ordinanza sindacale, nel caso di specie, in capo al Prefetto.

Ne costituisce presupposto indispensabile la ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Lungo tale dimensione prospettica, il Consiglio di Stato è peraltro puntuale nel chiarire preliminarmente – in ciò sollecitato dal primo motivo di ricorso – che a venire in questione è proprio un rapporto di dipendenza, quantomeno funzionale, tra Sindaco e Prefetto, non trattandosi, diversamente, di incidere su profili dell'autonomia locale, strettamente intesa²⁰: lo stesso Sindaco, invero, in applicazione dell'art. 15 della legge n. 121/1981 (per il quale «*ove non siano istituiti commissariati di polizia, le attribuzioni di autorità locale di pubblica sicurezza sono esercitate dal sindaco quale ufficiale di Governo*») «non ha agito in quanto organo del Comune, ma ha emesso un atto generale in materia di pubblica sicurezza in funzione di Ufficiale di Governo e, quindi, in un rapporto di dipendenza rispetto al Prefetto».

Quest'ultimo è a sua volta da intendersi (art. 13 della legge 121/1981) quale «autorità provinciale di pubblica sicurezza, cui è attribuita la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia ed il compito di sovrintendere all'attuazione delle direttive emanate in materia (...) Il potere del Prefetto si spinge, dunque, fino a sospendere le competenze in materia del sindaco e, più in generale, è diretto ad assicurare unità di indirizzo e coordinamento di compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza della provincia, promuovendo le misure occorrenti. Spetta al Prefetto promuovere ogni misura idonea a garantire tale unità di indirizzo, svolgendo una fondamentale funzione di garante dell'unità dell'ordinamento in materia. L'adozione di ogni misura non può che includere anche il potere di annullamento d'ufficio degli atti adottati dal sindaco quale ufficiale del governo, che risultano essere illegittimi o che comunque minano la menzionata unità di indirizzo», come conferma «l'art. 2 del D.P.R. 773/1931, che gli attribuisce, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, la facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili

²⁰ Non si tratta, cioè, di richiamare quel rapporto di rappresentanza della comunità locale evocato (direttamente in capo all'ente comune) dagli artt. 3 e (indirettamente in capo al Sindaco) 50, comma 2, del D.Lg.vo 267/2000. Ciò non toglie che, guardando alla sostanza delle cose, l'iniziativa del sindaco in questione possa venire riguardata quale peculiare risposta alle esigenze di «protezione» della comunità locale.

per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica».

Sin qui le osservazioni del Collegio sullo specifico punto.

Ne emerge un quadro fortemente penalizzante per riguardo agli spazi di intervento discrezionale riconosciuti in capo al sindaco, come si deduce, in particolare, soffermando l'attenzione sulla circostanza per cui il potere di annullamento non risulta di necessità ricollegato alla sussistenza di un profilo di illegittimità, ben potendosi giustificare sulla base di rilievi inerenti l'unità di indirizzo.

In questo senso, piuttosto che fondare il potere di annullamento prefettizio, il carattere provvedimentale ed innovativo dell'ordinanza sindacale pare più propriamente limitarsi a rafforzarlo: certo, «il Sindaco non si è limitato a richiamare l'attenzione sulla necessità di rispettare la legge²¹, ma ha fornito una (errata) interpretazione della stessa, che ha determinato con carattere innovativo l'estensione dei menzionati divieti del “velo che copre il volto”»²² ed è tale circostanza che, nell'argomentazione del Consiglio di Stato appare decisiva.

Tuttavia, per la ricostruzione dei rapporti tra Sindaco e Prefetto proposta, lo specifico potere di annullamento prefettizio potrebbe, in maniera ancor più pervasiva, risultare giustificato sulla base di valutazioni concernenti l'unità di indirizzo in materia di pubblica sicurezza, in ciò – pare di capire – prescindendo persino dalla fondatezza dell'interpretazione sindacale.

5. *L'interpretazione dell'art. 5 legge n. 152/1975*

Comunque sia, nella specifica ipotesi considerata, il riconoscimento del carattere provvedimentale dell'ordinanza oggetto dell'annullamento prefettizio risulta essere decisivo; esso consegue, come si è osservato, alla rilevazione dell'effettivo contenuto precettivo della norma di cui all'art. 5 della legge 152/1975 e della correlativa erroneità dell'interpretazione sindacale²³.

²¹ Così come previsto, in particolare, dall'art. 1 R.D. 733/1931, espressamente menzionato in motivazione.

²² Il Consiglio di Stato è peraltro perentorio nel disattendere la ricostruzione dell'appellante con riguardo agli ulteriori profili di illegittimità dell'atto di annullamento posti alla base dell'atto di appello e per i quali viene ampiamente confermata l'opinione dei giudici del primo grado: in particolare, «è infondata anche la censura con cui il Comune ha dedotto la violazione dell'art. 7 della legge n. 241/90, in quanto il Prefetto ha richiamato i propri poteri di agire in via d'urgenza e in materia di pubblica sicurezza le esigenze di garantire l'unità di indirizzo presuppongono molto spesso ragioni d'urgenza, che non consentono, come nel caso di specie, l'ordinario svolgimento delle garanzie partecipative (...) inoltre, nessuna illegittimità deriva dal fatto che l'atto prefettizio si sia adeguato al parere ministeriale, in quanto la rilevanza della questione aveva correttamente indotto il Prefetto a richiedere il parere del Ministero, che si era espresso in senso contrario al primo avviso del Prefetto. Del resto, anche il Prefetto è inserito nelle strutture statali che fanno capo al Ministero dell'interno e può garantire la più volte menzionata unità di indirizzo, se si raccorda sistematicamente con gli organi centrali». Il passaggio rimane peraltro interessante ai fini della ricostruzione della vicenda: come ricordano gli stessi giudici del primo grado, «nel trasmettere al Ministero l'ordinanza sindacale il Prefetto si era pronunciato per l'infondatezza dei rilievi sollevati in relazione alla suddetta da parte di un consigliere comunale, ma ciò non toglie che già allora il Prefetto faceva salvo il “contrario avviso” del Ministero». Come a dire, c'è mancato veramente poco...

²³ Come i giudici amministrativi non mancano di rilevare, con l'ordinanza annullata il Sindaco

A tale riguardo, e da un punto di vista generale, il Consiglio rileva che:

a) «la ratio della norma, diretta alla tutela dell'ordine pubblico, è quella di evitare che l'utilizzo di caschi o di altri mezzi possa avvenire con la finalità di evitare il riconoscimento»;

b) «un divieto assoluto vi è solo in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino»;

c) «negli altri casi, l'utilizzo di mezzi potenzialmente idonei a rendere difficoltoso il riconoscimento è vietato solo se avviene "senza giustificato motivo"».

Emerge, in buona sostanza, una ricostruzione del contenuto del divieto come univocamente diretto ad impedire comportamenti che, *nell'intenzione dell'agente*, siano finalizzati a renderlo irricognoscibile e, di conseguenza, non identificabile: un'esigenza che ragioni di tutela dell'ordine pubblico rendono evidentemente più impellenti nel caso di manifestazioni pubbliche, ciò che sembrerebbe fondare l'assolutezza, per tali ultime ipotesi, del divieto²⁴; per converso, rimane chiaramente impregiudicato, nelle rimanenti ipotesi, l'obbligo per le persone che portino il velo «di sottoporsi all'identificazione e alla rimozione del velo, ove necessario» al fine del riconoscimento.

Siamo, cioè, per dirlo con attenta dottrina, nel campo dei limiti intrinseci alla «libera espressione della propria identità simbolica» ovvero di quei limiti di cui la libertà di abbigliamento soffre "ordinariamente", in quanto derivanti dalla necessità che la libertà in questione «non ostacoli la riconoscibilità delle persona in pubblico»²⁵.

aveva altresì «precisato che il divieto di comparire mascherati in luogo pubblico, di cui all'art. 85, comma 1, del R.D. 773/1931, doveva intendersi derogato "durante il periodo carnascialesco, i festeggiamenti di halloween e le altre occasioni esplicitamente stabilite"». Il riferimento si appalesa tuttavia, secondo gli stessi giudici, «del tutto errato (...) in quanto è evidente che il burqa non costituisce una maschera, ma un tradizionale capo di abbigliamento di alcune popolazioni, tuttora utilizzato anche con aspetti di pratica religiosa».

²⁴ Prevale, cioè, in questo caso, l'oggettiva attitudine del capo d'abbigliamento ad impedire il riconoscimento di chi lo porta, a prescindere dall'eventuale intenzione di quest'ultimo: il fare uso di mezzi idonei ad impedire il riconoscimento proprio in occasione di tali manifestazioni, può in effetti apparire "sospetta". Tuttavia, e proprio sulla scorta di tale ultima osservazione, segnalerei incidentalmente che già per tale rispetto la norma meriterebbe una riflessione più approfondita, venendo comunque in questione comportamenti che, proprio per essere frutto di tradizioni o comunque espressione di libertà (identità) religiosa e quindi di scelte esistenziali sono consueti, esprimono il modo ordinario della persona di relazionarsi con il mondo esterno e sono riprodotti costantemente a prescindere dallo specifico contesto di volta in volta considerato.

²⁵ E, si aggiunge, «che le relative scelte siano il frutto, appunto, di una libera determinazione e non, per esempio, di imposizioni comunitarie»: NICOLA COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 166, che vi contrappone i limiti "estrinseci", in quanto derivanti «dal dovere dello Stato di neutralizzare lo spazio pubblico, preservandolo da manifestazioni identitarie pericolose per il regime politico costituzionale» e che, per tale ragione, non solo non possono che essere "eccezionali" ma, soprattutto, per quanto maggiormente ci interessa, vanno necessariamente ricondotti ad una decisione delle istanze istituzionali rappresentative della "Nazione" (il Parlamento, appunto). In realtà, anche sul piano dei limiti intrinseci la valutazioni da compiersi si confermano di una certa delicatezza, come si deduce dall'esplicito richiamo alla possibile presenza di un «*giustificato motivo*». Ciò che induce lo stesso Autore a ritenere che «nella specie non è dubitabile la liceità del motivo del particolare abbigliamento: come a dire il rispetto della libertà di coscienza e cultural-religiosa, che soccombe solo nel bilanciamento con le superiori esigenze di riconoscimento della persona da parte dell'autorità pubblica», ricordando che

Tanto premesso, si riconosce che nel caso del “velo che copre il volto” e, in particolare, del burqa «si tratta di un utilizzo che generalmente non è diretto ad evitare il riconoscimento, ma costituisce attuazione di una tradizione di determinate popolazioni e culture»; rileva, cioè, ad escludere l'applicazione del divieto, proprio il fatto che «non si è in presenza di un mezzo finalizzato a impedire senza giustificato motivo il riconoscimento».

La circostanza appare dirimente tant'è vero che, nell'argomentare del Consiglio vi si ricollega l'ulteriore osservazione per cui «al giudice non spetta dare giudizi di merito sull'utilizzo del velo, né verificare se si tratti di un simbolo culturale, religioso, o di altra natura, né compete estendere la verifica alla spontaneità, o meno, di tale utilizzo».

Insomma, preso atto che l'intenzione del soggetto non è quella di rendersi irri-conoscibile, occorre ribadire che si è fuori dall'ambito di applicazione del divieto; in tale contesto argomentativo, l'inerenza della pratica in questione, ad «una tradizione di determinate popolazioni e culture» vale, a ben vedere, a rendere più agevole l'esclusione in capo al soggetto considerato dell'intenzione di sfuggire al riconoscimento, lasciando in qualche modo impregiudicata la questione relativa al significato più profondo ascrivibile all'esplicito riferimento di cui alla norma che ci occupa al «*giustificato motivo*»²⁶.

Comunque sia, secondo i giudici amministrativi «è chiaro che il sindaco non si è limitato alla cura dell'osservanza delle leggi (art. 1 R.D. n. 773/1931), ma ha adottato una ordinanza dal contenuto interpretativo-innovativo», soggetta al (peraltro corretto esercizio del) potere di annullamento prefettizio.

«è il giudice a doverne, volta per volta, riconoscere la sussistenza, avendo riguardo alla liceità – sotto il profilo etico e sociale – del motivo che determina direttamente il soggetto ad un certo atto o comportamento».

²⁶ Mi pare invero di poter osservare che tale passaggio argomentativo sottende una considerazione tutto sommato limitata dell'esplicito riferimento contenuto nella norma alla presenza del «*giustificato motivo*» come idoneo ad escludere il concretamento della fattispecie ivi prevista e punita. Tale elemento viene cioè a perdere ogni autonoma consistenza essendo chiamato ad operare semplicemente in negativo, ad escludere l'intenzione di sfuggire al riconoscimento. Nel caso all'esame del Consiglio di Stato e, probabilmente, nella maggioranza dei casi la circostanza può non avere dirette conseguenze sugli esiti del giudizio, ciò che spiega come, nelle proprie motivazioni, i giudici amministrativi non abbiano inteso approfondire il tema. Merita tuttavia segnalare come, diversamente, potrebbe pur darsi una lettura di tale riferimento tale da assecondare, in “positivo”, l'intenzione di sottrarsi ad un immediato riconoscimento e tanto in ossequio ad un precetto di natura religiosa o, più ampiamente, per ragioni identitarie. Che dire in tali ipotesi? Atteso che, sotto il profilo oggettivo, trattasi per avventura di comportamenti in tutto sovrapponibili, può davvero escludersi ogni bilanciamento ovvero che in tale diversa ipotesi non sia sufficiente pretendere che, ove richiesto, il soggetto sia tenuto a sottoporsi al riconoscimento, attivando, cioè, le medesime cautele espressamente menzionate dal Consiglio di Stato? Quest'ultimo, come detto, si limita ad osservare che «al giudice non spetta dare giudizi di merito sull'utilizzo del velo, né verificare se si tratti di un simbolo culturale, religioso, o di altra natura, né compete estendere la verifica alla spontaneità, o meno, di tale utilizzo». L'affermazione non è certo peregrina e tuttavia occorre osservare che una cosa è escludere giudizi sul merito dei precetti che imporrebbero il porto del velo, altro sarebbe ricondurre – con conseguenze che meriterebbe approfondire sotto il profilo del bilanciamento degli interessi coinvolti – quei comportamenti ad una fondamentale istanza di libertà ed identitaria del soggetto.

6. *L'incidentale apertura ad una "differenziazione settoriale" nell'imposizione del divieto di fare uso di mezzi idonei ad evitare il riconoscimento in luogo pubblico: l'anello mancante*

Nel focalizzare la propria attenzione sul dato di diritto positivo costituito dall'art. 5 della legge n. 152/1975 e, in particolare, sulle specifiche ragioni di tutela ivi confluente, la decisione che ci occupa ha l'indubbio merito di riportare su di un piano di maggiore razionalità una questione che, seppur in maniera meno evidente di altre analoghe, rischia di costituire, sull'onda delle emozioni del momento²⁷ ed ampliando (talora strumentalmente) timori diffusi nel contesto sociale, occasione di scontro più che di confronto tra culture²⁸, impedendo una visione serena ed equilibrata degli interessi coinvolti²⁹.

D'altra parte, che la vicenda giunta al vaglio del Consiglio di Stato sia da considerare espressione di un malessere di più ampia portata è circostanza che appare sufficientemente chiara agli stessi giudici amministrativi, cui in effetti non sfugge che «nello stesso atto di appello, il Comune non ha celato l'unica e principale finalità del provvedimento adottato dal Sindaco, sottolineando anzi che l'iniziativa aveva un forte rilievo politico e culturale».

²⁷ Le distorsioni indotte da tale impropria collocazione sono ben rappresentate, con riferimento alla vicenda italiana del crocifisso, da GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il crocifisso nelle scuole pubbliche: neutralità dello Stato e regola della precauzione*, in www.olir.it/areetematiche/75/documents/Casuscelli_Crocifisso.pdf (luglio 2005). L'Autore evidenzia un significativo parallelo con «l'annosa vicenda della punizione della bestemmia ex art. 724 c.p. – tema riservato all'analisi di pochi tecnici e alla disattenzione generale fino al caso della bestemmia profferita nel corso dapprima di uno spettacolo televisivo e di uno spettacolo teatrale poi – (...)» e di cui oggi è rimasto «nulla o poco, come per tutti gli eventi mediatici, destinati a svanire velocemente».

²⁸ «Va richiamata l'attenzione di chi legge sulla circostanza non secondaria che buona parte delle vicende processuali sono nate e si sono progressivamente infittite in ragione della rilevante presenza di immigrati non cristiani nel nostro Paese, con figli che frequentano le nostre scuole pubbliche. Verso le aule giudiziarie si è così incanalato quel pregiudizio, o bisogno, proveniente "dalla pancia" della società – in parte pilotato e amplificato dai *guru* della politica e dei media – di individuare dei "filtri" tra noi che siamo le c.d. società *ospitanti* con certe tradizioni, caratteristiche identitarie profonde e valori considerati necessariamente migliori e gli "estranei", ovvero i migranti, che continuano a farvi massicciamente ingresso, tenendo stretto a sé poco altro che non sia un bagaglio comportamentale e culturale, frutto di abitudini e convinzioni morali inveterate, anch'esse irrinunciabili»: MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Diritto* cit., pp. 166 ss., nonché più ampiamente, in riferimento alle difficoltà con le quali, in Italia, viene affrontata la questione dell'integrazione dello straniero, pp. 117ss. e, della stessa Autrice, *Libertà religiosa e società multiculturali: la risposta italiana*, *Paper* della relazione svolta in forma sintetica al colloquio sul tema "La libertà religiosa nelle società multiculturali", tenutosi a Firenze il 7 maggio 2008, in www.statoeChiese.it/images/stories/2008.6/folliero_libert.pdf, in particolare, pp. 12 ss.

²⁹ Sul punto, NICOLA FIORITA, *Libertà religiosa e società multiculturali: il caso del velo islamico*, in www.statoeChiese.it/images/stories/2008.6/forita_librt.pdf, pp. 9 ss. che, con riferimento alla iniziativa confluita nell'approvazione dell'art. 10 della legge n. 155 del 2005 (che aumenta la pena prevista dall'art. 5 della legge n. 152/1975) rileva come si tratti di «mera legge-manifesto, adottata non tanto per dettare la regolamentazione di un fatto sociale ma principalmente con lo scopo di inviare un messaggio rassicurante all'opinione pubblica; una di quelle norme destinate a rimanere sostanzialmente inapplicata dopo aver esasperato in ogni modo quel problema che non risolveranno. Una previsione che, a ben vedere, rischia solo di alimentare quello che pare essere un vero e proprio cortocircuito dell'intolleranza».

Pur con le dovute differenze, la notazione evoca peraltro quel particolare passaggio della sentenza del giudice del primo grado (la già ricordata TAR Friuli Venezia Giulia, n. 645/2006), in cui si osserva – a rafforzare l'esclusione di un autonomo potere di integrazione del divieto di legge in capo al Sindaco – che il fatto che è alla sola legge che va necessariamente ricondotto lo specifico divieto di circolare in pubblico indossando il burqa o il chador «è tra l'altro in linea con le implicazioni politiche di una simile decisione».

Nel commentare quella decisione, ho già avuto modo di sottolineare come il riferimento alle non meglio precisate “implicazioni politiche” della decisione sul velo possa risultare utile a meglio definire la portata della questione giunta al vaglio dei giudici amministrativi anche se, per la terminologia utilizzata e per la stessa collocazione che assume nell'ambito di quell'iter argomentativo, risulta connotato da un certo margine di ambiguità³⁰.

Esso pare invero voler confermare sul piano della mera inopportunità (politica, appunto) l'esclusione di ogni margine di manovra per riguardo alla integrazione di un precetto normativo che, in effetti, rischia di coinvolgere in senso negativo i rapporti istituzionali con il mondo islamico: non è invero affatto da escludere che i giudici del primo grado abbiano inteso impedire proprio il prodursi di ripercussioni negative a tale livello o piuttosto riservare allo Stato persona ogni decisione in merito, in tal modo però ponendosi, anche se in senso contrario, sulla stessa lunghezza d'onda dell'ordinanza sindacale.

Ben più convincente potrebbe diversamente risultare una lettura del riferimento alle implicazioni politiche che valga a ribadire l'inderogabilità, indifferenziata sull'intero territorio nazionale, delle istanze legate al riconoscimento costituzionale delle istanze di libertà dei singoli ed in particolare del diritto alla libertà di religione: in questo senso, la decisione del giudice del primo grado ben potrebbe rilevare quale monito, rivolto alle comunità locali, ed inteso ad impedire interpretazioni potenzialmente lesive delle tutele poste a presidio delle medesime libertà dalla stessa Carta Costituzionale, in ossequio ad una rinnovata istanza di unità dell'ordinamento giuridico³¹.

Giova considerare, al riguardo, che l'interpretazione alla base dell'ordinanza sindacale presuppone, sul piano sostanziale, un particolare esito di un bilanciamento di interessi di rilievo costituzionale, ovvero, nella specie tra le istanze di libertà dei singoli e le esigenze d'ordine pubblico che si vogliono soddisfatte attraverso la generale imposizione del divieto, per come configurato dalla norma che ci occupa³²: un

³⁰ Il riferimento è a GIUSEPPE D'ANGELO, *Uniformità* cit., p. 369 ss.

³¹ Sul punto, ANTONIO VITALE, *Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2004, per il quale il tradizionale valore dell'unità va ora inteso in senso non formale ma sostanziale e coerentemente «collegato ai *diritti di cittadinanza* (diritti sociali, connessi al modello dello *Stato sociale*: previdenza, sanità, istruzione) ed a quel loro presupposto indispensabile che è l'*uguaglianza* nel godimento dei diritti stessi».

³² Che fa esplicito riferimento ad esigenze di ordine pubblico, condensate nell'esigenza di immediata riconoscibilità delle persone. La precisazione è, in effetti, doverosa. Non si manca invero di segnalare, in dottrina, un ulteriore profilo di problematicità nella ricostruzione delle risposte possibili in materia, costituito dalla considerazione dei particolari capi di abbigliamento che coprono il volto della donna come integranti una vera e propria «discriminazione di genere», risultando, per di più, frutto di una indebita imposizione più che di una libera scelta: MARIA GABRIELLA BELGIORNO DE STEFANO,

bilanciamento i cui confini risultano però necessariamente tracciati, in primo luogo, dalla prescrizione legislativa, la cui rilevata centralità equivale quindi ad impedire indebite discriminazioni sul territorio della Repubblica, se non altro sotto il profilo, che potremmo definire “minimo” e quindi certamente imprescindibile della eguaglianza (formale) di trattamento, per riguardo alla tutela di un valore essenziale ovvero quello della personalità umana, da assumere in riferimento alle sue varie manifestazioni e quindi anche, ma non solo, a quelle di natura religiosa.

È esattamente questo, in ultima analisi, il motivo per cui una interpretazione per così dire “locale” del divieto posto dall’art. 5 della legge 152/1975 non può risultare consentita.

Su queste basi, un più ampio approfondimento della questione affrontata dovrebbe indurre – magari attraverso il riferimento al “giustificato motivo” di cui alla disposizione³³ – a ricentralizzare l’attenzione dell’interprete sulla sicura interferenza che l’indebita estensione del divieto posto dalla legge 152/1975 mostra sul pieno dispiegarsi delle tutele previste dalla Costituzione repubblicana a garanzia della libertà di coscienza e di religione.

Il Consiglio di Stato, per parte sua, non affronta, neppure incidentalmente, la questione, chiarendo anzi, come visto, che l’eventuale significato religioso del velo non riveste un’autonoma rilevanza ai fini della questione sottoposta al proprio esame.

Certo, trattandosi di decidere della fondatezza di un ricorso, a sua volta articolato in ben definitivi motivi, l’omissione oltre che giustificabile può risultare persino opportuna, se non addirittura doverosa: per come immediatamente percepito dai giudici del secondo grado, quel comportamento non esprime l’intento di sottrarsi al riconoscimento e tanto basta, giustamente, ad escludere che esso possa ritenersi coperto dal divieto previsto dalla disposizione di legge.

Non si capisce però perché il Consiglio abbia sentito il bisogno di precisare che la ricostruzione del contenuto precettivo dell’art. 5 della legge n. 152/1975 nel senso che si è delineato ed il conseguente rilievo per cui il porto del velo va considerato lecito «non esclude che in determinati luoghi o da parte di specifici ordinamenti possano essere previste, anche in via amministrativa, regole comportamentali diverse incompatibili con il suddetto utilizzo, purché ovviamente trovino una ragionevole e legittima giustificazione sulla base di specifiche e settoriali esigenze».

Oltre a risultare sovrabbondante, l’osservazione può peraltro dare adito a qualche perplessità e, a conti fatti, risulta ampiamente confermativa del poco conto in cui sono tenute le istanze correlate all’art. 19 Cost..

Per intanto, essa lascia pericolosamente aperta la strada ad una integrazione per via amministrativa del precetto legislativo, in ragione di non meglio precisate “specifiche e settoriali” esigenze, semplicemente spostando il problema dal sindaco a chissà quale altro rappresentante degli ordinamenti speciali cui si allude.

In secondo luogo, così argomentando, il Consiglio finisce però col contraddirsi ed

Soggettività e comunità nello Stato laico, in MARIO TEDESCHI (a cura di), *Comunità e soggettività*, Atti del Convegno tenutosi a Napoli dal 14 al 16 novembre 2005, Luigi Pellegrini editore, Cosenza, 2006, in particolare, pp. 495 ss.. È probabilmente pur vero, d’altra parte, che, anche sotto tale profilo, la questione non può porsi in maniera indifferenziata per riguardo alle varie tipologie di copertura del velo: SETTIMIO CARMIGNANI CARIDI, *Libertà di abbigliamento e velo islamico*, in SILVIO FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 223 ss.

³³ Che però abbiamo già visto praticamente del tutto dimenticato.

andare comunque incontro agli ostacoli che abbiamo segnalato in ordine al rispetto dell'unità in senso sostanziale dell'ordinamento.

Certo, è possibile che lo stesso Collegio abbia inteso in qualche modo recepire le diffuse preoccupazioni dell'opinione pubblica rispetto ai pericoli del terrorismo e, in particolare, del terrorismo di matrice religiosa (?!) fornendo anticipata copertura ad iniziative legislative ed amministrative che, allo stato attuale, non sono certo da escludere *a priori*. In mancanza di più sicuri riferimenti, non è quindi il caso di insistere nel "processo alle intenzioni" dei giudici amministrativi, stigmatizzando oltremodo le cautele manifestate con tale passaggio.

Il vero problema è piuttosto costituito dal fatto che, per quanto riconosciute come di necessità "ragionevoli e legittime", quelle esigenze – "specifiche e settoriali" ma comunque, pare di capire, inerenti ad un profilo di tutela della sicurezza pubblica³⁴ –, sembrerebbero rilevare di per sé, prescindendo del tutto da ogni necessario bilanciamento con esigenze parimenti meritevoli di tutela.

La decisione che ci occupa lascia quindi all'interprete un senso di sottile insoddisfazione, dando l'impressione che la questione del velo, pur nei termini affrontati nella decisione che ci occupa³⁵, sia tutt'altro che chiusa, in un senso peraltro non del tutto tranquillizzante per le istanze di libertà, di cittadini e non³⁶.

Ad una (tentata) differenziazione, su base territoriale, nella tutela dei diritti fondamentali dei consociati (ovvero nell'adeguamento delle esigenze di tutela della sicurezza pubblica al diritto alla libertà di religione), il Consiglio di Stato finisce

³⁴ Per la verità, il pensiero corre immediatamente a quel luogo elettivo dell'educazione delle giovani generazioni costituito (ancora?) dalla scuola pubblica. Che, proprio per tale motivo, si vorrebbe sottrarre in maniera più decisa – ma, mi pare, con non minori difficoltà – a manifestazioni di identità religiosa e culturale potenzialmente idonee a pregiudicare, con la libertà di coscienza dei discenti, l'ancoramento a più solide basi valoriali del patto di convivenza comune.

³⁵ E che, d'altra parte, si è visto giocare, di necessità, sul limitativo problema della identificabilità del soggetto ovvero richiamando un particolare profilo che, da un lato, «aggiunge una nuova faccia al prisma che va componendosi in Europa» ma che, dall'altro, non può risultare in grado di fornire «le indicazioni necessarie per cimentarsi con i tanti nodi che intorno al velo islamico continuano a intrecciarsi»: NICOLA FIORITA, *Libertà* cit., pp. 14 ss. che opportunamente osserva come «ancora più inutili si riveleranno quelle norme se si vorrà considerare il velo come simbolo culturale e politico, giacché impedirne l'uso non determina sempre e soltanto un'efficace tutela della libertà della donna e un rifiuto dell'Islam fondamentalista, a meno che non si voglia ignorare che nelle società europee il velo tende a divenire un simbolo di differenziazione, un contrassegno attraverso il quale la donna islamica manifesta una critica ai costumi e ai valori europei e una sua non appartenenza al modello femminile vincente nella parte occidentale del mondo».

³⁶ Cfr., al riguardo, le puntuali osservazioni di SARA DOMIANELLO, *La rappresentazione di valori nei simboli: un'illusione che alimenta ipocrisia e fanatismo*, in MARCO PARISI, *Simboli* cit., pp. 28 ss.. Secondo l'Autrice, invero, «l'espresso divieto dell'uso personale di simboli atti a manifestare "in modo ostensibile" qualsiasi appartenenza religiosa» comporta, in ultima analisi, «che l'accesso femminile al godimento del diritto alla libera formazione della coscienza personale, invece di essere finalmente assicurato, in ogni caso, com'è per qualsiasi individuo di sesso maschile, si ritrova condizionato al versamento nelle casse statali di un tributo illiberale, consistente nella personale rinunzia, talora addirittura sottoscritta espressamente dalle donne interessate, all'esercizio del diritto di manifestare liberamente – non soltanto "dalle" ingerenze dello Stato ma anche e soprattutto "dalle" pressioni di qualsiasi confessione – un'appartenenza religiosa che si dimostri oggettivamente rispettosa dei valori costituzionali affermati in seno all'ordinamento civile interessato».

invero col sostituire una (più pervasiva ma ancora potenziale) differenziazione, su base settoriale.

Mancando, tuttavia, pericolosamente, di segnarne i limiti³⁷ invalicabili³⁸.

³⁷ Ovvero, più precisamente, connotazione e consistenza dei termini di riferimento del necessario bilanciamento tra interessi che una corretta impostazione della questione del velo, a mio modo di vedere, inevitabilmente comporta.

³⁸ È peraltro il caso di ribadire che tale operazione non può che risultare condizionata dalle specificità del quadro normativo e costituzionale di riferimento degli ordinamenti di volta in volta considerati, risultando confermata l'estrema problematicità di operazioni intese ad importare soluzioni proprie e tipiche di ordinamenti stranieri. Una circostanza che, sulla specifica questione affrontata, ci parrebbe in realtà conseguire indirettamente al *favor* con cui viene la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha riguardato il divieto di indossare il velo islamico nelle Università statali turche (caso *Leyla Sabin c. Turchia*): MARIA GABRIELLA BELGIORNO DE STEFANO, *Le radici europee della laicità dello Stato*, in ANTONIO FUCCILLO (a cura di), *Multireligiosità* cit., in particolare pp. 53 ss., che tuttavia ritiene di poter individuare nell'analogo atteggiamento del legislatore francese – il cui approccio al tema è confluito nel noto divieto di uso “ostensibile” di qualsiasi simbolo di appartenenza religiosa – «il nuovo modello di laicità per tutti i paesi del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea». Secondo l'Autrice, in particolare, a fronte di possibili obiezioni relative «alle diverse condizioni ambientali e conflittuali dei diversi paesi europei per cui si potrebbe ritenere che alcune misure normative non siano immediatamente necessarie (...) occorre tener conto dell'aumento di casi di conflittualità sociale e religiosa nei diversi paesi europei per cui il tempestivo ricorso a normative innovatrici in tema di libertà di coscienza e religione (che presuppongano come postulato fondamentale il principio di laicità dello Stato) non può che garantire più celermente l'integrazione e la pace sociale enunciata costantemente come fondamento essenziale in Europa».