

DIRITTI E DOVERI DI CITTADINANZA TRA ITALIA ED EUROPA

Lezioni della Scuola di Cittadinanza
Torino-Cuneo 2024

A CURA DI
LUCA IMARISIO
FEDERICA PASQUINI
GIORGIO SOBRINO



UNIVERSITÀ
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

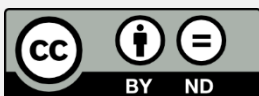
**DIRITTI E DOVERI DI CITTADINANZA
TRA ITALIA ED EUROPA**

**A CURA DI
LUCA IMARISIO
FEDERICA PASQUINI
GIORGIO SOBRINO**

*Lezioni della Scuola di Cittadinanza 2024
Torino-Cuneo*

NOTICE OF COPYRIGHT

Diritti e doveri di cittadinanza tra Italia ed Europa edited by Luca Imarisio, Federica Pasquini, Giorgio Sobrino is licensed under CC BY-ND 4.0.



IN COPERTINA: FOTOGRAFIA TRATTA DA UNSPLASH

UNIVERSITÀ DI TORINO | UNIVERSITY OF TURIN

Collane@UniTO



UNIVERSITÀ
DI TORINO



A CURA DI | EDITED BY

Luca Imarisio – Federica Pasquini – Giorgio Sobrino

Settembre 2025, Torino | Università degli Studi di Torino

ISBN 9788875903688

INDICE

Introduzione al volume	ii
------------------------------	----

Primo incontro

La digitalizzazione alla prova dei fatti: alcuni spunti di riflessione, di Rosario Ferrara.....	1
Per una cultura amministrativa di controllo dell'intelligenza artificiale, di Roberto Cavallo Perin.....	5

Secondo incontro

Il conflitto tra fonti interne e fonti dell'Unione europea e il ruolo dei giudici, di Matteo Losana.....	13
Rapporti tra ordinamenti e obblighi dei giudici nazionali nella giurisprudenza della Corte di giustizia, di Alberto Miglio.....	27

Terzo incontro

Diritto penale e fenomeni migratori tra eccessi legislativi e vincoli sovralegali, di Davide Bianchi e Paolo Caroli.....	49
--	----

Quarto incontro

Il pluralismo delle identità religiose tra libertà e sicurezza, di Ilaria Zuanazzi e Maria Chiara Ruscazio.....	81
Libertà religiosa e sicurezza: dalla “difficile convivenza” alla necessaria circolarità, di Alessandro Negri.....	84
Il potere delle parole tra libertà e responsabilità, di Cristiana Cianitto.....	93
L' <i>hate speech online</i> e le risposte della Cittadinanza Onlife, di Stefano Pasta.....	104
Libertà religiosa, esigenze di sicurezza e libertà di espressione: casi pratici, di Monia Ciravegna e Davide Dimodugno.....	127

Quinto incontro

Il salario minimo tra Italia ed Europa. Recenti prospettive, di Vincenzo Cangemi.....	145
Diritto alla salute tra Italia ed Europa, di Patrizia Macchia.....	158

Sesto incontro

Impresa, sostenibilità e intelligenza artificiale, di Mia Callegari.....174

La gestione delle risorse umane nell'era dell'intelligenza artificiale, di Maria Silvia Gola.....193

Intelligenza artificiale e *corporate governance*: impieghi e riflessi sulla *business judgment rule* e sugli assetti adeguati, di Davide Vitale.....203

Gli Autori.....213

Libertà religiosa e sicurezza: dalla “difficile convivenza” alla necessaria circolarità

di Alessandro Negri

Ricercatore di Diritto e Religione
Università degli Studi di Milano

Obiettivo di questo breve intervento è introdurre il tema del rapporto tra libertà religiosa e sicurezza, una questione rilevante e complessa che ormai da più di vent'anni non perde centralità tanto nel dibattito politico quanto in quello giuridico. A partire dagli eventi dell'11 settembre 2001, infatti, tutti gli ordinamenti occidentali sono stati chiamati a confrontarsi con questa dinamica, al punto da farle assumere un ruolo prioritario nell'agenda pubblica, sulla scorta di inedite paure e, appunto, percezioni di insicurezza figlie dell'insorgere del nuovo terrorismo religiosamente motivato.

A ben vedere, già durante gli anni '90 il tema suscitava qualche interesse, in particolare in relazione al fenomeno delle sette religiose, ma è innegabile che solo con la stagione degli attentati di asserita matrice religiosa, nel nuovo millennio, sia assunto al rango di elemento

determinante nelle politiche pubbliche. Potremmo arrivare a sostenere che si tratta oggi di un tema quasi classico, di perenne attualità, che anche quando pare perdere di rilevanza, come negli anni della pandemia da Covid-19, poi riaffiora inevitabilmente, come si nota oggi con la recrudescenza delle tensioni globali e la riemersione della violenza religiosamente motivata.

La questione, quindi, è tornata in primo piano, continuando ad esigere un approccio bilanciato da parte di legislatori e giurisprudenza, che sappia tenere conto della complessità di interessi contrapposti.

La relazione tra libertà religiosa e sicurezza, infatti, prende le mosse dall'emergenza terroristica jihadista, ma non si limita a essa, estendendo i suoi contorni ben oltre, fino a toccare tutta una serie di questioni apparentemente lontane. Basti pensare alle problematiche relative all'edilizia di culto, specie alla costruzione di nuove moschee, o all'uso di simboli religiosi nello spazio pubblico, come il velo islamico, sul cui uso, nonché sulla necessità di eventuali limitazioni, si dibatte da anni in tutta Europa.

Nel contesto italiano, vale la pena di ricordare tre sentenze, tra le più discusse in dottrina nell'ultimo decennio, che, pur non affrontando direttamente la questione del terrorismo, dimostrano come il tema della sicurezza possa emergere come un limite – implicito o esplicito – alla libertà religiosa, delineando un quadro giuridico complesso e in evoluzione. Da queste, si vedrà, emerge plasticamente quella “difficile convivenza” tra sicurezza e libertà religiosa di cui ha argutamente parlato la dottrina.

La prima è la sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016, che riguarda i rapporti tra il governo e le confessioni religiose intenzionate a stipulare un'intesa secondo l'articolo 8, terzo comma, della Costituzione. In questa pronuncia, la Corte ha stabilito che il governo, nel decidere se stipulare un'intesa, gode di piena e giurisdizionalmente insindacabile autonomia, potendo tenere conto delle “vicende che la

realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni ed internazionali offre copiosa”. Dunque, può considerare tutto ciò che accade non solo sullo scenario politico italiano, ma anche su quello internazionale; più di un lettore, quindi, ha scorto in quelle parole della Corte un riferimento a quanto stava accadendo sulla scena europea nel 2016 in materia di terrorismo religiosamente ispirato. È chiaro, quindi, che in controluce, indirettamente, si può intravedere sullo sfondo della decisione della Corte la questione della sicurezza, di tale rilevanza da poter giocare un ruolo persino nelle decisioni governative in materia di selezione degli interlocutori con cui stipulare un’intesa.

La seconda sentenza, sempre della Consulta, la n. 63/2016, riguarda l’edilizia di culto e conferma l’importanza della sicurezza come limite alla libertà religiosa. In questa decisione, ben più esplicita della precedente, la Corte costituzionale afferma chiaramente che “la sicurezza è un interesse costituzionale da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto”. Questo passaggio evidenzia come il diritto alla libertà religiosa, pur essendo garantito dalla Costituzione, non sia assoluto e debba essere bilanciato anche con l’interesse pubblico alla sicurezza.

Infine, vale la pena di segnalare la sentenza della Corte di Cassazione n. 24084/2017 in materia di reati cd. culturalmente motivati, molto criticata dalla dottrina ecclesiasticistica e non solo. Nello specifico, la pronuncia confermava la condanna inflitta a un fedele Sikh fermato in possesso del *kirpan*, il pugnale rituale tipico del suo culto, per il reato di porto di armi senza giustificato motivo. Non è tanto l’esito della decisione a rilevare in questo caso, quanto la motivazione addotta dalla Corte, secondo cui, dal momento che “il tessuto culturale e giuridico del nostro Paese individua la sicurezza pubblica come un bene da tutelare”, questa deve prevalere decisamente su istanze di libertà religiosa che muovano in direzione opposta, ponendo pericoli anche del tutto astratti all’ordine pubblico.

Come evidente, si tratta di tre casi che nulla hanno a che fare con la minaccia terroristica religiosamente motivata, ma di profili del tutto diversi in cui si articola la questione di cui ci stiamo occupando e in cui il totem della sicurezza riveste però, sempre, un'importanza capitale.

Tornando alle radici del nostro ordinamento, è significativo osservare come, già in Assemblea Costituente, ci si fosse interrogati sulla possibilità di limitare la libertà religiosa in nome della sicurezza. L'articolo 19 della Costituzione sancisce infatti che *“tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume”*.

Nella formulazione della disposizione, i Costituenti delinearono alcune facoltà espressamente garantite – la professione di fede, la propaganda e l'esercizio del culto – mentre stabilirono un unico limite esplicito: la non contrarietà dei riti al buon costume. Questo confine, volutamente generico e adattabile all'evoluzione della morale sociale, rappresentava una scelta consapevole: evitare di includere nella norma ogni richiamo all'ordine pubblico, e quindi alla sicurezza. Tale riferimento, infatti, era invece presente nella legislazione sui culti ammessi del 1929, di epoca fascista, dove si prevedeva che i culti fossero autorizzati solo se i loro principi e riti non fossero contrari a ordine pubblico e buon costume. Il limite, dunque, lì era addirittura quadruplice: i culti non dovevano presentare principi contrari all'ordine pubblico (1) e al buon costume (2), né riti contrari all'ordine pubblico (3) e al buon costume (4). Oggi invece, in età costituzionale, il limite è rimasto solo uno: il buon costume in riferimento solo ai riti.

La scelta di eliminare l'accento all'ordine pubblico dalla Costituzione del 1948 aveva una precisa connotazione politica: segnare una rottura con il passato regime, che aveva utilizzato il concetto di ordine pubblico come strumento principe, a mo' di grimaldello, per limitare molte libertà. Tuttavia, ciò non significa che la libertà religiosa sia priva di recinti al di fuori di quello del buon costume: come abbiamo visto

dalle menzionate pronunce giurisprudenziali, la sicurezza può legittimamente assurgere a limite in situazioni specifiche.

La nostra Costituzione, poi, non menziona esplicitamente il principio di laicità, ma ciò non significa che l'Italia non sia uno Stato laico; anzi, lo è con una connotazione particolare, che la giurisprudenza costituzionale ha sviluppato nel tempo. La sentenza n. 203/1989 e, più recentemente, la sentenza n. 67/2017 hanno delineato una laicità "attiva" e garantista. Non si tratta di indifferenza dello Stato nei confronti del fattore religioso, ma di una laicità che tutela e promuove la libertà religiosa e il pluralismo.

Questo approccio riflette un impegno, in linea con l'articolo 3 della Costituzione, a rimuovere gli ostacoli che impediscono l'esercizio pieno delle libertà individuali, compresa quella religiosa. Lo Stato italiano, dunque, non può rimanere indifferente rispetto all'esperienza religiosa, ma deve attivarsi per garantirne la massima espansione, naturalmente bilanciandola con le esigenze di salvaguardia e tutela degli altri diritti fondamentali.

La sintetica analisi fin qui condotta ci consente di comprendere come la tutela della libertà religiosa sia stata modellata nel tempo, evolvendo in risposta a contingenze politiche e sociali. Il suo legame con la sicurezza appare certamente di debordante attualità, non solo a livello italiano, ma anche in prospettiva internazionale, come dimostra il caso francese cui ora si farà cenno, ma affonda in realtà le sue radici nel passato, a volte persino nella genesi degli ordinamenti contemporanei.

La Francia, per esempio, paese europeo più di ogni altro colpito da attentati di matrice jihadista, nel 2021 ha visto l'introduzione della legge n. 1109, nota come "*loi confortant le respect des principes de la République*". Tale pacchetto normativo mira soprattutto a contrastare il cd. separatismo islamista, quel fenomeno che, secondo le autorità d'Oltralpe, promuove una *contre-société*: una struttura parallela che

rifiuta i valori e le leggi della Repubblica per imporre regole basate su una visione politico-religiosa dell'Islam.

Particolarmente voluta dal presidente Macron, la legge si caratterizza per un approccio che, in nome della sicurezza, è persino disposto a riconfigurare principi fondamentali della Repubblica: la laicità, citata nella Costituzione francese addirittura all'art. 1, viene così oggi modellata, secondo alcuni commentatori, appunto in un'ottica *sécuritaire*. L'idea è che la difesa dei valori repubblicani sia uno strumento per prevenire le basi culturali e sociali su cui può attecchire il separatismo e, di conseguenza, il terrorismo jihadista, anche a rischio di apparire intransigente nei confronti di alcune manifestazioni di libertà religiosa. Per arrivare a garantire l'ordine pubblico materiale, la sicurezza, si è scelto dunque di insistere sull'ordine pubblico ideale, cioè sui principi generali dell'ordinamento e sugli ideali che lo ispirano. In particolare, la scuola è stata posta al centro di questa strategia, considerata il luogo privilegiato per la trasmissione dei valori della Repubblica e per arginare fenomeni di radicalizzazione.

Un altro riferimento internazionale importante è poi rappresentato dall'OSCE, che nel 2019 ha pubblicato linee guida appositamente dedicate al rapporto tra libertà di coscienza e religione e sicurezza, viste sì come ormai inevitabilmente connesse ma necessariamente da bilanciare armonicamente.

Il documento OSCE parla di "sicurezza integrata", secondo l'idea per cui libertà di religione e sicurezza non debbano essere due nemici ma possano viaggiare insieme, non in competizione ma complementari, interdipendenti. L'approccio promosso dall'OSCE riconosce che la sicurezza non è solo l'assenza di minacce, ma una condizione che rafforza l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali, compresa la libertà di religione.

Si tratta evidentemente di una prospettiva ben diversa da quella consueta, ma altrettanto complessa da tradurre in termini giuridici concreti. Come possiamo pensare, infatti, a una sicurezza effettivamente integrata con la libertà religiosa? Proviamo a ripartire dalla natura giuridica dei due elementi in gioco.

La libertà religiosa, in quanto diritto costituzionalmente garantito e inviolabile, non solleva particolari dubbi: l'articolo 19 della Costituzione italiana ne riconosce la piena tutela. Ma cosa si intende, invece, per sicurezza in termini giuridici?

La dottrina continua a interrogarsi in proposito, chiedendosi se si tratti anche qui di un diritto soggettivo o invece di qualcosa di diverso. Senza ripercorrere tutte le tesi a sostegno delle diverse posizioni, riportiamo le parole usate dalla Corte costituzionale nel 2001, per cui "tra i diritti inviolabili dell'uomo non rientra l'aspettativa dei consociati di vedere tutelata la propria sicurezza mediante la disciplina legislativa". A partire da questa presa di posizione, sembra poter essere esclusa la configurazione di un diritto soggettivo alla sicurezza individuale, a differenza di quanto avviene in altri contesti, come quello francese, dove esistono riferimenti espliciti al "diritto alla sicurezza". Ma se la sicurezza non è un diritto soggettivo, allora come può essere intesa?

Si potrebbe pensarla, a mio parere, come un interesse costituzionale collettivo. Ciò implica che la sicurezza non riguarda esclusivamente l'individuo, ma richiede una condizione collettiva: affinché una persona si senta al sicuro, anche la collettività deve percepire tale sicurezza. In questo senso, la sicurezza diventa una condizione di base necessaria per l'esercizio di tutti i diritti costituzionali. Si parla così di "sicurezza dei diritti", piuttosto che di un diritto alla sicurezza. Questa impostazione, peraltro, mi appare coerente con la visione promossa dall'OSCE, che sottolinea la necessità di un approccio integrato tra sicurezza e diritti fondamentali, evitando che la sicurezza venga considerata in modo astratto o svincolato dalla sua funzione ultima: garantire l'esercizio dei diritti.

Ne deriva una relazione circolare: la sicurezza deve servire a tutelare i diritti, inclusa la libertà religiosa, e non viceversa. Non si tratta di negare che la sicurezza possa fungere da limite alla libertà religiosa, ma questo limite deve essere giustificato dalla necessità di tutelare un diritto di pari rilevanza. Più che avere uno scontro tra due soggetti che si fronteggiano, potremmo quindi pensare all'immagine di un motore, quello della sicurezza che limita diritti, che si autoalimenta, proprio acceso dall'esigenza di garantirne altri.

In questa prospettiva, il bilanciamento tra sicurezza e diritti fondamentali non si configura più come una semplice contrapposizione, ma come una relazione di mutuo rafforzamento. La sicurezza diventa un valore costituzionale "funzionale", il cui scopo ultimo è garantire la tutela dei diritti stessi, evitando che situazioni di instabilità o pericolo ne pregiudichino l'esercizio.

Sta probabilmente qui, dunque, il nucleo della difficile sfida cui ci troviamo di fronte: l'individuazione di un punto di equilibrio tra la garanzia dell'ordine pubblico e la tutela dei diritti individuali. Si tratta, però, di un passaggio ineludibile nelle società contemporanee, in cui le incertezze dettate dalle crisi globali si intersecano continuamente con inedite istanze pluralistiche, per dare vita a dinamiche sempre nuove.

Per approfondire

G. Fattori (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, Pacini editore, Pisa, 2021

N. Marchei, D. Milani (a cura di), *Freedom of Religion, Security and the Law. Key Challenges for a Pluralistic Society*, Routledge-Giappichelli, Abingdon-Torino, 2023

D. Milani, A. Negri (a cura di), *Sguardi incrociati nel labirinto della radicalizzazione di matrice religiosa: il progetto Future*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2024

A. Negri, *Radicalizzazione religiosa e de-radicalizzazione laica. Sfide giuridiche per l'ordinamento democratico*, Carocci, Roma, 2022