

**Commento all'ordinanza del giudice di Brescia, dd. 29 gennaio 2010, n. 71 concernente il carattere discriminatorio dell'ordinanza del Sindaco di Trenzano (Brescia) n. 312 dd. 5 dicembre 2009 relativa all'uso della lingua italiana nelle riunioni pubbliche e al termine di preavviso all'Autorità di Pubblica Sicurezza per la promozione di funzioni o pratiche religiose aperte al pubblico.**

**A cura di Nicola Fiorita (Università della Calabria) e Lisa Iovane (Università di Firenze)**

La propensione da parte di molti sindaci ad intervenire con proprie ordinanze sulle questioni più disparate, sulla scorta dei nuovi poteri conferiti dal “pacchetto sicurezza”, non sembra conoscere pause né ripensamenti. Anzi, dopo essersi esercitati per lungo tempo sugli alloggi e le attività dei rom, sul tema scabroso della prostituzione e sul “temibile” pericolo rappresentato dall'accattonaggio, i sindaci sembrano aver recentemente spostato la propria attenzione sul fenomeno religioso, sempre più spesso al centro di provvedimenti finalizzati, di volta in volta, a restituire un ruolo privilegiario alla chiesa di maggioranza ed a i suoi simboli o a rendere più difficoltoso l'esercizio della libertà religiosa ai fedeli di alcune confessioni di minoranza.

In questo contesto si inserisce l'ordinanza (n. 312 del 5 dicembre 2009) del Sindaco di Trenzano, avente come oggetto la “disciplina delle riunioni pubbliche o in luoghi aperti al pubblico da parte di Associazioni, comitati o enti che perseguono scopi culturali, religiosi o politici ...”, con cui si è inteso imporre l'uso della lingua italiana nelle riunioni pubbliche e l'obbligo, per chi promuove o dirige funzioni cerimonie o pratiche religiose aperte al pubblico fuori dai luoghi destinati al culto, di darne preavviso almeno trenta giorni prima all'Autorità locale di Pubblica Sicurezza. Tale provvedimento ha dato origine a due distinte vicende processuali: [la sentenza del 15 gennaio 2010](#), n. 19, con cui il Tar Lombardia ha annullato l'ordinanza per motivi formali (incompetenza del Sindaco) e [l'ordinanza del 29 gennaio 2010](#), n. 71, con cui il Tribunale di Brescia ha accolto solo parzialmente il ricorso volto ad ottenere l'accertamento del carattere discriminatorio del comportamento adottato dal Comune di Trenzano.

Se il giudice amministrativo, correttamente, non è entrato nel merito della tutela delle libertà coinvolte – non ritenendo sussistente la propria giurisdizione in relazione all'accertamento della violazione del diritto all'identità culturale e del diritto di riunirsi vantato dai ricorrenti, in quanto le norme sui cui si fondano sono poste direttamente a tutela di diritti soggettivi fondamentali perfetti - tale valutazione viene, invece, compiuta dalla successiva decisione del giudice bresciano. Questi, una volta affermata la propria competenza anche dopo l'annullamento dell'ordinanza da parte del Tar, aderisce solo in parte alla prospettazione dei ricorrenti, riconoscendo sussistente un'illegittima disparità di trattamento per ciò che attiene all'imposizione (irragionevole perché non motivata) dell'uso della lingua italiana nelle riunioni, ma negando il carattere discriminatorio dell'obbligo del preavviso imposto per le riunioni e cerimonie svolte al di fuori dei luoghi di culto, sulla base della frettolosa considerazione che lo stesso risultava imposto dal provvedimento non solo ad alcune ma a tutte quante le confessioni religiose.

Tale ultima conclusione non convince, poiché sembra sacrificare i valori della laicità, della libertà e dell'uguaglianza di fronte ad un provvedimento che reca ben visibile l'impronta dell'intolleranza e del razzismo. Se al giudice non compete la valutazione delle vicende cittadine che hanno dato vita all'ordinanza (la quale nasce per far fronte alle polemiche sorte intorno alle richieste di costruzione di un centro islamico), certamente su di esso incombe il dovere di non fermarsi al dato meramente letterale del provvedimento e di utilizzare tutti gli strumenti di valutazione, in materia anti-discriminatoria, a propria disposizione.

L'ordinamento italiano si è ormai dotato di una moderna ed incisiva disciplina a tutela della parità di trattamento, che non si limita a sanzionare le sole ipotesi di discriminazione diretta (che si realizza ogni qual volta un soggetto venga, per le qualità tipizzate, trattato meno favorevolmente di come sarebbe stato trattato un altro soggetto in una situazione analoga) ma al contrario colpisce anche ogni forma di discriminazione indiretta (che si verifica, tra l'altro, laddove una disposizione, un criterio, una prassi apparentemente neutri determinano comunque una situazione di particolare svantaggio per un soggetto). Tale forma di discriminazione risulta, come è facile comprendere, ben più insidiosa di quella diretta, perché meno evidente e facilmente occultabile da quelle tecniche di produzione legislativa che mirino a conseguire un restringimento di diritti per una particolare quota di soggetti senza mai nominarli direttamente e senza intaccare formalmente il principio di uguaglianza. All'operatore giuridico chiamato a valutare il carattere discriminatorio di una norma viene richiesto, dunque, di compiere una duplice e distinta operazione interpretativa: si dovrà valutare la disposizione nel suo carattere statico-letterale, appurando che la stessa non prenda

in considerazione alcune caratteristiche soggettive quali elementi giustificativi di una disciplina differenziale e, una volta esclusa la realizzazione di una discriminazione diretta, si dovrà verificare se nel suo aspetto dinamico, e cioè applicativo, quella medesima previsione non sia comunque destinata a produrre degli effetti pregiudizievoli nei confronti di quegli stessi soggetti.

Nel caso di specie, procedendo a questa duplice analisi il giudice avrebbe agevolmente accertato che l'ordinanza del Sindaco di Trezano, se pur strutturata su un rigido ed inattaccabile rispetto della neutralità formale, disegna una classica ipotesi di discriminazione indiretta nella misura in cui il provvedimento, di fatto, produce i suoi effetti solo nei confronti di quei fedeli che, in quanto appartenenti a confessioni religiose prive di luoghi di culto nel territorio comunale, sono costretti ad esercitare i propri riti in spazi improvvisati e mutevoli. Imporre a chi trova in questa condizione di disagio un gravoso obbligo di preavviso significa restringere ulteriormente l'esplicazione del sentimento religioso di quegli stessi gruppi che già scontano un atteggiamento di ostilità da parte di segmenti della popolazione e un disfavore normativo da parte di quelle Regioni che, non adeguando gli strumenti urbanistici ed omettendo di individuare le aree per i servizi religiosi, ostacolano il compimento di quelle attività di culto che pure rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa (Corte costituzionale, sentenza n. 193 del 1995).

Quello adottato dal Sindaco di Trezano è un provvedimento che visualizza il nesso strettissimo che collega gli interventi del legislatore locale alle ansie dell'opinione pubblica e che lascia comprendere con quanta facilità il potere politico possa arrendersi alla tentazione di trasformare in consenso elettorale i riflessi dei cittadini che avvertono come una minaccia la presenza, specie se organizzata e visibile, degli immigrati sul proprio territorio. Interventi che, producendo i propri effetti solo nei confronti di alcuni destinatari, si pongono in netto ed insanabile contrasto con quella vocazione pluralista propria del nostro ordinamento, in cui *“hanno da convivere fedi, culture e tradizioni diverse”* (Corte costituzionale, sentenza n. 440 del 1995) e che richiede di apprestare tutele contro ogni discriminazione, imponendo alle istituzioni il dovere di impedire l'affermazione esclusiva dei culti più diffusi a discapito di altri minoritari, nella misura in cui *“le esigenze di eguale protezione del sentimento religioso (...) sono riconducibili, da un lato, al principio di uguaglianza davanti alla legge, senza distinzione di religione, come sancito dall'art. 3 Cost.”* e *“dall'altro al principio di laicità o non confessionalità dello Stato (...) che implica tra l'altro equidistanza ed imparzialità verso tutte le religioni secondo quanto disposto dall'art. 8 Cost.”* (Corte costituzionale, sentenza n. 165 del 2005).

La compressione ad opera di di un'ordinanza comunale di uno o più diritti fondamentali dell'individuo impone una riflessione sull'uso di tali strumenti e, soprattutto, sui controlli cui essi devono rimanere sottoposti. L'ordinanza è stata adottata ai sensi dell'art. 54 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali (come modificato dalla legge n. 125 del 24 luglio 2008), il quale dispone che "il sindaco, quale Ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili ed urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana". Se è vero che il legislatore ha inteso, con queste innovazioni, ampliare le possibilità d'intervento del Sindaco, sganciandole dai tradizionali presupposti della contingibilità e dell'urgenza, si devono ritenere comunque sussistenti alcuni requisiti, di forma e di contenuto, indispensabili per la legittimità del provvedimento. Quello del sindaco resta, cioè, un potere di intervento subordinato al rispetto dei principi generali dell'ordinamento, alla sussistenza di gravi pericoli che minacciano (esclusivamente) l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

In ordine a quest'ultimo termine, il Decreto ministeriale del 5 agosto 2008, specifica che esso si estende fino al rispetto delle norme che regolano la vita civile, le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale, individuando cinque ambiti in cui il Sindaco può promuovere azioni di prevenzione e contrasto e che rinviano al degrado urbano, alla criminalità, alla pubblica decenza, a fenomeni di malcostume che incidano sul decoro urbano, sulla viabilità ed in ultima analisi sulla qualità della vita del cittadino. Per tornare al nostro caso, è evidente che questa elencazione non contiene alcun riferimento che possa giustificare l'esercizio del potere di ordinanza in relazione ai profili oggetto del provvedimento adottato dal Comune di Trezano. Ma se pure si volesse aderire alla posizione di chi, osservando le centinaia di ordinanze che sono state prodotte dopo l'introduzione della riforma e che hanno toccato i profili più disparati dell'agire umano, ritiene che nel diritto vigente si sia ormai formata una nozione liquida di sicurezza urbana, così che la stessa non rappresenterebbe più un limite concretamente apponibile all'esercizio del potere di ordinanza, resterebbe comunque sul tappeto una condizione che le ordinanze dei sindaci non potrebbero travalicare, ovvero la necessità che esse siano emanate in presenza dei gravi pericoli richiesti dalla legge. Proprio in quanto non rivestono più obbligatoriamente i caratteri di contingibilità ed urgenza, e quindi possono assumere carattere generale, possono essere prive di termine, possono essere svincolate dalla presenza di fenomeni criminosi e possono muoversi in un ambito estremamente ampio, le ordinanze dei sindaci devono almeno

trovare puntuale legittimazione nell'esistenza di fatti, atti o comportamenti che pongano in grave pericolo i beni oggetto di tutela.

Infine, pur nell'evidente estensione dei poteri di intervento operata dalla riforma, permane la necessità che le ordinanze si muovano nel pieno rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, tra cui rientrano oltre alle garanzie costituzionali, il principio di ragionevolezza, il principio di imparzialità e quello di proporzionalità. In questa prospettiva, l'assenza di una qualsiasi motivazione che possa giustificare l'imposizione dei divieti introdotti dal Sindaco di Trezano pesa sotto molteplici profili.

Preliminarmente, l'ordinanza avrebbe dovuto dare atto di quali improcrastinabili urgenze abbiano spinto l'amministrazione comunale ad intervenire in materia. Il principio di imparzialità, quale divieto di discriminazioni ingiustificate, imponeva poi un chiarimento in ordine al diverso trattamento riservato alle riunioni religiose rispetto a quelle di carattere politico, per le quali è previsto un termine di preavviso più breve, e di fatto meno gravoso. Ma la necessità di una motivazione risulta ancora più stringente, laddove si consideri che l'ordinanza coinvolge (limitandolo) il diritto di libertà religiosa che la nostra Costituzione riconosce a "tutti". Al fine di consentire una valutazione sulla ragionevolezza della scelta operata, il fondamento costituzionale della libertà in gioco richiedeva al legislatore locale di chiarire il tipo di bilanciamento operato, nella sua discrezionale ponderazione, tra valori contrapposti e quindi di esplicitare l'esistenza di un conflitto tra l'esercizio della libertà di culto e un altro interesse (anch'esso necessariamente di rilievo costituzionale) in virtù del quale si sarebbe rivelata necessaria una restrizione della prima. Al contrario, imporre un obbligo di preavviso di trenta giorni, caricando le confessioni religiose di un onere gravoso che mortifica la dimensione collettiva propria del sentimento religioso, in cui il fedele vivifica insieme al gruppo di riferimento le proprie convinzioni fideistiche, si traduce inevitabilmente in una limitazione del diritto di libertà religiosa che, in assenza di una ragionevole, attuale e proporzionata motivazione, non può che integrare una scelta arbitraria e quindi illegittima.

In questo senso è evidente che l'argomentazione utilizzata dal giudice bresciano per neutralizzare il carattere discriminatorio della disposizione, ovvero la valenza generale dell'obbligo di preavviso imposto (apparentemente) a tutti, non vale ad escludere la lesione del diritto di libertà religiosa, che rigetta ogni imposizione implicita di limiti o di condizioni al suo esercizio. A tale conclusione, peraltro, era giunta la Corte Costituzionale molti anni addietro, e precisamente quando, in una delle sue primissime pronunce, essa aveva dichiarato incostituzionale l'art. 25 del r.d. n. 773 del 1931, nella parte in cui imponeva proprio l'obbligo di un preavviso per le funzioni, le cerimonie o pratiche religiose aperte al pubblico, sulla

considerazione che “l’art. 17 contiene una netta riaffermazione della libertà di riunione e la norma si ispira a così elevate esigenze della vita sociale da assumere necessariamente una portata ed efficacia generalissima, tali da non consentire la possibilità di regimi speciali. Circa le riunioni a carattere religioso, si deve rilevare che dagli artt. 8, primo comma, e 19 della Costituzione è sancita la piena libertà nell’esercizio del culto per tutte le confessioni religiose; ma quando l’esercizio del culto ha luogo in forma associata, tali norme devono ritenersi con l’art. 17 in un rapporto di evidente coordinazione, nel senso che le riunioni, a carattere religioso non si sottraggono alla disciplina di tutte le riunioni per quanto riguarda e la libertà delle riunioni stesse e i limiti cui essa nel superiore interesse della convivenza sociale è sottoposta” ( Corte costituzionale, sentenza n. 45 del 1957).

Dopo questa sentenza, per molti decenni, il conflitto potenziale tra libero esercizio del culto ed esigenze di sicurezza territoriale era stato pacificamente inquadrato nell’ambito dei confini delineati dalla Corte Costituzionale. L’ordinanza del Comune di Trenzano riporta le lancette del diritto italiano molti quadranti indietro, costringendo gli operatori giuridici a misurarsi con disposizioni che ignorano completamente i valori costituzionali e che comprimono il diritto di libertà religiosa in nome delle pulsioni razziste e intolleranti di una parte della maggioranza bianca e cattolica di questo o di quel comune del Nord. Ora come allora, occorrerà ricordare in tutte le sedi necessarie il solenne ammonimento di un insigne giurista come Arturo Carlo Jemolo, secondo cui “se si ammettesse che l’invocazione dell’ordine pubblico bastasse ad autorizzare la sospensione o la soppressione delle libertà garantite dalla Costituzione, resterebbero sovvertiti i principi del nostro ordinamento”.

**Nicola Fiorita (Università della Calabria)**

**Lisa Iovane (Università di Firenze)**

**1 marzo 2010**