

# LA QUESTIONE DEL *BURQA/NIQAB* IN ITALIA, TRA DIVIETI AMMINISTRATIVI E APERTURE GIURISPRUDENZIALI

Por

SILVIA ANGELETTI  
Associate Professor in Law and Religion  
University of Perugia

[silvia.angeletti@unipg.it](mailto:silvia.angeletti@unipg.it)

*Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado* 42 (2016)

**ABSTRACT:** The burqa affair has recently become one of the most controversial issues in the European social, political and juridical debate, challenging the role of religion in the public sphere in a multicultural society. This article will consider how the question of regulating the integral veil in public spaces is currently dealt with in Italy. Firstly, Constitutional provisions on freedom of religion or belief will be explained, underlining that the wearing of religious symbols is one of the manifestations of individual freedom of religion and expression. Then municipal ordinances forbidding the integral veils for public security reasons will be taken into account, highlighting the political exploitation of the issue of burqa/niqab in order to respond to “urban fears” at local levels. The different approaches between local politics and the Judiciary will be emphasized, looking at the juridical responses from the Council of State and comparing the Italian Supreme Administrative Court’s rulings with that of the French Conseil d’Etat. Lastly, recent Parliamentary proposals for an absolute ban of the integral veil in public spaces will be analysed, comparing them with the French Law of 2010.

**KEYWORDS:** burqa; niqab; Italy; freedom of religion; regulation; law.

**SOMMARIO:** I. IL DIBATTITO ITALIANO SUL VELO INTEGRALE E IL CONTESTO EUROPEO. II I SIMBOLI E L’ABBIGLIAMENTO COME MANIFESTAZIONE DEL DIRITTO DI LIBERTÀ RELIGIOSA INDIVIDUALE. III LA POLITICA LOCALE DI FRONTE ALLA QUESTIONE DEL VELO INTEGRALE: L’ADOZIONE DI DIVIETI PER VIA AMMINISTRATIVA. 3.1. Le ordinanze “anti -velo” del 2004 e le risposte della giurisprudenza. 3.2. Il tema della “sicurezza urbana” nei più recenti provvedimenti a livello locale. IV LE PROPOSTE PARLAMENTARI CIRCA LA DISCIPLINA DEL VELO INTEGRALE.

## **I. IL DIBATTITO ITALIANO SUL VELO INTEGRALE E IL CONTESTO EUROPEO**

La questione dell’uso del velo integrale nello spazio pubblico è al centro, ormai da alcuni anni, dell’interesse del dibattito europeo sui simboli religiosi, e si riaccende, ciclicamente, quanto più si acuiscono il senso di diffidenza e i timori generati dai massicci fenomeni immigratori e dal susseguirsi di atti di terrorismo. Nell’immaginario pubblico mediatico e, in alcuni casi, nell’esperienza delle donne che scelgono di indossarlo, il velo integrale assume un significato che va oltre la religione e la cultura, dotandosi di una

connotazione identitaria e politica che ne fa il simbolo, di volta in volta, di una mancata integrazione o dell'adesione ad una visione radicale dell'Islam<sup>1</sup>.

Le recenti decisioni della Francia e del Belgio di vietare l'uso del velo che copre il volto negli spazi pubblici<sup>2</sup> ha riaperto anche nel resto d'Europa il confronto intorno all'opportunità di giungere ad analoghi divieti nazionali<sup>3</sup>. L'Italia non è estranea a questo dibattito, come testimonia l'intensificarsi di prese di posizione in ambito sia locale che nazionale.

Il quadro che emerge sul piano dei diritti nazionali europei è quello di una diffusa incertezza, alimentata da una altrettanto comune disinformazione su un tema complesso e dai molteplici risvolti. I singoli ordinamenti appaiono stretti da un lato, dal desiderio di offrire ai propri cittadini l'immagine di una certa risolutezza nei riguardi di una pratica circondata da un diffuso sospetto, dall'altro dalla preoccupazione di non oltrepassare i confini del dovuto rispetto per le manifestazioni di libertà religiosa.

D'altro canto, lo spazio giuridico europeo, attraverso le istituzioni che lo rappresentano, non sembra in grado di proporre, al momento, una linea d'azione univoca.

Nel 2010, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, pur riconoscendo la legittimità di eventuali restrizioni al velo integrale, dettate da ragioni di sicurezza pubblica o da esigenze lavorative, ha espresso una decisa contrarietà rispetto all'adozione di legislazioni nazionali che sanciscano un divieto generale ed assoluto, considerandolo potenzialmente lesivo della libertà religiosa<sup>4</sup>.

Pochi anni più tardi, la Corte di Strasburgo, chiamata a verificare la compatibilità con la Convenzione europea dei diritti umani della Legge francese del 2010 (la c.d. legge

<sup>1</sup> R. Aluffi, *Hijab, il burqa e l'Islam*, in [www.reset.it/articolo/hijab-il-burqa-e-lislam](http://www.reset.it/articolo/hijab-il-burqa-e-lislam); R. Pepicelli, *Il velo nell'Islam. Storia, politica, estetica*, Roma, 2012; J.W. Scott, *Politics of the Veil*, Princeton, 2007; D. Koussens - O. Roy, *Pour en finir avec la «burqa»? in Id.*, (eds.), *Quand la burqa passe à l'Ouest*, Rennes, 2014.

<sup>2</sup> Per la Francia, si veda la Legge 11 ottobre 2010, n. 2010-1192, *Interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, in JORF, 12 ottobre 2010, n.0237; Per il Belgio, la Legge 1 giugno 2011, *Visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage*, in *Moniteur Belge*, 13 luglio 2011, n. 202, p. 41734.

<sup>3</sup> Sul tema, S. Silvestri, *Comparing Burqa Debates in Europe: Sartorial Styles, Religious Prescriptions and Political Ideologies*, in S. Ferrari - S. Pastorelli (eds.), *Religion in Public Spaces. A European Perspective*, Farnham, 2012, pp. 275-292; M. Tirabassi, *Alcuni Paesi europei a confronto: burqa e spazio pubblico tra leggi e iniziative legislative*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2011, pp. 351-381; M.L. Quattrocchi, *Il divieto di indossare il burqa ed il niqab in Italia e in Europa*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 27 febbraio 2011; M. Ciravegna, *Abbigliamento religioso, tutela dell'identità ed ordine pubblico*, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 1/2010, p.308. Si vedano anche i recenti sviluppi segnalati con riguardo alla Gran Bretagna e alla Norvegia: <https://yougov.co.uk/news/2016/08/31/majority-public-backs-burka-ban/>; <http://www.eurel.info/spip.php?article2964> (data di ultima consultazione 14/10/2016).

<sup>4</sup> Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, Risoluzione n. 1743/2010; Id., Raccomandazione n. 1927/2010.

“anti burqa”), ne ha confermato la validità, accogliendo l’apparato argomentativo del governo. Per quest’ultimo, le ragioni del divieto riposano non (solo) nel pericolo per la sicurezza pubblica rappresentato dal travisamento del volto, quanto piuttosto nel preminente rilievo attribuito al valore collettivo del “vivere insieme”, compendiato nel principio della *fraternité*<sup>5</sup>.

Il dibattito europeo intorno al *burqa/niqab* oscilla, si potrebbe dire, tra due principali argomenti, polarizzanti quanto capaci di condurre a differenti esiti giuridici.

Per un verso, emergono ragioni ricollegabili alla diffusa preoccupazione per l’ordine e la sicurezza pubblica; si tratta di motivi ai quali si potrebbe ovviare prevedendo un divieto parziale (in alcuni luoghi pubblici o aperti al pubblico, quali sedi istituzionali, scuole, ospedali ecc.) e obbligando la persona velata a permettere l’identificazione, ove ciò sia previsto e necessario.

Il secondo argomento è certamente di più complessa soluzione, poiché coinvolge le teorie e le prassi attraverso le quali i singoli ordinamenti nazionali europei affrontano le sfide della società globale, multiculturale e multireligiosa. Su questo versante, rendere lecito o meno l’uso del velo integrale negli spazi pubblici assume i tratti di “una scelta di valore ineludibile”<sup>6</sup> o, in altri termini, di un nodo problematico che mette in questione la scelta di un ordinamento liberale e pluralista di accogliere pratiche culturali e/o religiose lontane dalla cultura della maggioranza, o, al contrario, di rigettarle in nome di alcuni valori essenziali sui quali si regge il patto sociale<sup>7</sup>.

A prima vista, l’Italia non sembra aver superato il bivio tra l’uno e l’altro approccio. Va detto che la questione di disciplinare giuridicamente l’uso del velo integrale è sorta in tempi molto recenti ed è maturata all’interno di un più ampio dibattito, che ruota intorno ai temi della crescente immigrazione islamica e della paura del terrorismo fondamentalista.

---

<sup>5</sup> Per un commento alla decisione e i necessari rinvii bibliografici, S. Angeletti, *Il divieto francese al velo integrale, tra valori, diritti, laïcité e fraternité*, in [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it), Rivista telematica, Focus Human Rights, n.1/2016, pp. 1-30.

<sup>6</sup> C. Cardia, *Principi di diritto ecclesiastico*, Torino, 3° ed., pp. 207 ss.; *Id.*, *Il burqa nega i diritti della donna*, in *Avvenire*, 12 ottobre 2007; *Id.*, *Dire sì o no al burqa una scelta di valore ineludibile*, in [www.libertaciviliimmigrazione.interno.it](http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it), 4/2010, pp. 59-64.

<sup>7</sup> Cfr. M. Nussbaum, *Veiled Threats*, in <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2010/07/11/veiled-threats> (ultima consultazione 30/09/2016); *Id.*, *Beyond the Veil: A Response*, in *NY Times Opinionator*, in <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2010/07/15/beyond-the-veil-a-response> (ultima consultazione 30/09/2016); U.G. Zingales, *Il limite di compatibilità dei simboli religiosi negli spazi pubblici di una democrazia aperta: il caso del burqa e del niqab*, in [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it), Rivista telematica, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3 aprile 2015; G. Bassetti, *Interculturalità, libertà religiosa, abbigliamento. La questione del burqa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica, [www.statoechniese.it](http://www.statoechniese.it), n. 25/2012.

Nella realtà quotidiana, il fenomeno è tuttora molto contenuto: il numero di donne che indossano il *burqa/niqab* è esiguo, stante anche la scarsa diffusione di questo capo di abbigliamento nei Paesi di provenienza<sup>8</sup>.

La poca incidenza del fenomeno è testimoniata anche dal fatto che le comunità islamiche italiane riservano maggiore attenzione ad altri temi e, primariamente, alla ricerca di soluzioni giuridiche ai problemi della gestione e del finanziamento dei luoghi di culto e all'esercizio dei riti (sepoltura islamica, riconoscimento degli imam, assistenza spirituale negli istituti penitenziari, per fare degli esempi)<sup>9</sup>. Nei testi delle proposte di intesa ad oggi sottoposte al governo<sup>10</sup>, non figura la richiesta di un diritto di indossare il velo integrale negli spazi pubblici ma solo la proposta di accordare la facoltà alle donne di essere ritratte con il velo nelle foto dei documenti ufficiali, nella misura in cui sia garantito il riconoscimento dei tratti del volto<sup>11</sup>.

Quanto all'approccio delle istituzioni, è facile cogliere una certa tensione tra le soluzioni verso cui muovono gli enti locali e la politica nazionale -attenti al tema della sicurezza pubblica - e gli approdi della giurisprudenza, più preoccupata di ricondurre la questione del *burqa/niqab* entro il quadro consolidato di garanzie dei diritti fondamentali che poggia sulla Costituzione e sugli impegni internazionali a difesa dei diritti umani.

## II. I SIMBOLI E L'ABBIGLIAMENTO COME MANIFESTAZIONE DEL DIRITTO DI LIBERTÀ RELIGIOSA INDIVIDUALE

La Costituzione italiana inserisce la libertà di coscienza e di religione all'interno di una sapiente tessitura di disposizioni che, partendo dal riconoscimento dei diritti fondamentali della persona (art.2) e dell'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge (art.3), sancisce il diritto di libertà religiosa nelle sue declinazioni individuali (art.19) e collettive

---

<sup>8</sup> Secondo i Dati statistici sull'Immigrazione in Italia, pubblicati dal Ministero dell'Interno e riferiti al periodo compreso tra il 2008 e il 2014, le percentuali maggiori di immigrati provengono da Romania, Albania e Marocco: [http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/Immigrazione\\_in\\_italia.pdf](http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/Immigrazione_in_italia.pdf) (ultima consultazione 13/10/2016).

<sup>9</sup> Per maggiori approfondimenti, C. Cardia, G. Dalla Torre, *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015.

<sup>10</sup> K. Mezran, *Muslims in Italy: The Need for an 'Intesa' with the Italian State*, in *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 2013, 48, 1, pp. 58-71.

<sup>11</sup> Unione delle comunità e organizzazioni islamiche in Italia (UCOII), bozza d'intesa, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 2/1993, pp. 561-571; Comunità religiosa islamica italiana, (CO.RE.IS), bozza d'intesa, in C. Cardia, G. Dalla Torre, *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, op. cit., p. 748 ss. La medesima previsione è già contenuta nel Decreto del Ministero degli Interni n.300, 24 luglio 2000.

(art. 7, 8, 20). La Carta riserva poi ad un'apposita disposizione la garanzia dell'eguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge (art.8)<sup>12</sup>.

Le manifestazioni individuali di libertà religiosa, tra le quali è compresa l'adozione di simboli nel proprio abbigliamento, sono ricondotte a quel nucleo essenziale che trova espressione all'art. 19, per il quale «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». Secondo un'ormai consolidata interpretazione, l'art. 19 garantisce la libertà di credere e di non credere, di cambiare religione e di essere protetti contro ogni forma di coercizione, sia essa diretta ad imporre che a vietare atti di culto<sup>13</sup>.

L'architettura complessiva della Costituzione in materia di libertà religiosa, dalla quale la Corte costituzionale ha inteso derivare un principio supremo di laicità<sup>14</sup>, trova le sue fondamenta nella particolare rilevanza, sul piano storico, culturale e sociale, attribuita dal Costituente al fenomeno religioso personale e collettivo<sup>15</sup>.

Nella prospettiva della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani sulla libertà religiosa si può cogliere un'analoga attenzione, in un felice circuito di osmosi tra tradizioni costituzionali comuni e spazio giuridico europeo. Le parole della Corte di Strasburgo, riferite all'art. 9 ECHR, potrebbero riassumere altrettanto efficacemente l'importanza della libertà di coscienza e di religione nell'ordinamento italiano: «One of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned»<sup>16</sup>.

La configurazione dell'art.19 come norma a contenuto aperto consente di derivarne la tutela di molteplici espressioni religiose: proselitismo, insegnamento, diritto di scegliere i propri leader e soggetti rappresentativi, di costruire luoghi di culto e di finanziarsi, diritto alla privacy in materia religiosa<sup>17</sup>. Come accennato, l'uso personale di simboli e di un abbigliamento religiosamente qualificato rappresenta una tra le forme di manifestazione

---

<sup>12</sup> Cfr. M. Ventura, *Religion and Law in Italy*, Wolters Kluwer, 2013.

<sup>13</sup> Corte Cost., sentenza 8 giugno 1963 n. 85, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1963/0085s-63.html>.

<sup>14</sup> Corte Cost., sentenza 11-12 aprile 1989 n.203, in <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1989&numero=203>

<sup>15</sup> G. Dalla Torre, *Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi e interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2003.

<sup>16</sup> Corte Europea dei diritti umani, *Kokkinakis v. Greece*, n. 14307/88, 25 maggio 1993.

<sup>17</sup> Sul tema, M. Ricca, *Art. 19*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, 2006, pp. 420 ss.; M. Ventura, *The permissible scope of legal limitations on the freedom of religion or belief in Italy*, in *Emory Int'l L. Rev.*, vol. 19, 2005, pp. 913 ss.

ricollegabili alla disposizione appena richiamata; tuttavia, trattandosi dell'espressione di un'identità culturale e tradizionale oltre che religiosa, può trovare spazio anche la previsione costituzionale che riconosce il diritto di esprimere liberamente il proprio pensiero, attraverso la parola, lo scritto e ogni altra forma di comunicazione (art. 21 Cost.).

Qualificando la libertà religiosa come un diritto fondamentale, l'ordinamento impone che eventuali proibizioni e limitazioni alla facoltà di indossare simboli religiosi siano previste dalla legge, motivate dalla protezione di diritti di pari rango costituzionale e infine sottoposte ad un giudizio di bilanciamento che rispetti uno stretto test di proporzionalità.

In ossequio a tali principi, le restrizioni previste nella legislazione italiana all'uso di un abbigliamento religioso rispondono a motivi di salute, di tutela della pubblica sicurezza o di speciali esigenze lavorative (forze militari, magistrati in udienza, inservienti nei ristoranti, refettori, mense ecc.)<sup>18</sup>. Al di fuori di questi casi, una limitazione in ambito lavorativo può configurarsi come non discriminatoria solo ove essa sia intesa a conseguire una finalità legittima e rispetti i requisiti di ragionevolezza e di proporzionalità previsti dal d.lgs. 216/2003, in attuazione della direttiva europea 78/2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro<sup>19</sup>.

Ulteriori limitazioni possono essere giustificate dall'obiettivo di permettere l'identificazione della persona; ve ne sono degli esempi in alcune circolari ministeriali<sup>20</sup> e

---

<sup>18</sup> V. Pacillo, J. Pasquali Cerioli, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, Giappichelli, Torino, 2005. Nella scuola e negli istituti educativi pubblici è garantito a studenti e insegnanti il diritto di indossare simboli religiosi. La scuola, infatti, è considerata uno spazio pubblico "informale", nel quale le differenze culturali e linguistiche rappresentano un valore, dovendo essere luoghi di confronto e di dialogo che veicolano un messaggio di pluralismo, tolleranza e rispetto reciproco, cfr. L. 6 marzo 1998, n.40 (art. 36). Sul tema, C. Cardia, *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Allemandi, Torino, 2010; N. Fiorita, *Scuola pubblica e religioni*, Libellula Ed., Tricase (LE), 2012.

<sup>19</sup> Consiglio dell'Unione Europea, direttiva 2000/78, 2 dicembre 2000. Sul tema, S. Coglievina, *Diritto antidiscriminatorio e religione*, Libellula ED., Tricase, (LE), 2013; R. Benigni, *L'identità religiosa nel rapporto di lavoro*, Napoli, Jovene, 2008. In proposito, recentemente la giurisprudenza di merito ha riconosciuto un risarcimento per danno non patrimoniale derivante da una discriminazione diretta nei confronti di una giovane donna di religione islamica. La ragazza, aspirante candidata ad una selezione per hostess da fiera, non era stata ammessa dall'agenzia incaricata della preselezione perché si rifiutava di togliere il velo islamico. La Corte d'Appello ha ravvisato nel comportamento dell'agenzia una discriminazione diretta per motivi religiosi. Nella specie, non poteva dedursi dalle prove fornite che l'aver il capo scoperto fosse un requisito essenziale e determinante ai fini della partecipazione alle selezioni. Corte d'Appello di Milano, sentenza n. 579, 20 maggio 2016, reperibile al sito: <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/05/Corte-d-Appello-di-Milano-sentenza-del-20-maggio-2016-pres.-Vitali-rel.-Casella-XXX-avv.ti-Guariso-e-Neri-c.-Evolution-Events-srl-avv.to-Bertozzi.pdf>. (ultima consultazione 12/10/2016).

<sup>20</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, *Misure atte ad impedire l'uso in pubblico di capi di abbigliamento idonei a travisare i tratti delle persone che li indossano*, [http://www.anolf.it/archivio/circolari/minint\\_24\\_07\\_2000bis.htm](http://www.anolf.it/archivio/circolari/minint_24_07_2000bis.htm). (ultima consultazione 12/10/2016).

nelle proposte parlamentari di riforma generale della disciplina del diritto di libertà religiosa<sup>21</sup>.

Qualche considerazione merita anche il possibile inquadramento della questione dell'abbigliamento religioso (e, in particolare, del velo integrale) entro il divieto, espressamente sancito all'art. 19 Cost., di «riti contrari al buon costume». La nozione di buon costume, voluta dal Costituente, ha un contenuto aperto che - come ha osservato la Corte Suprema - racchiude il rispetto di un insieme di norme (primariamente di rango penale) in grado di garantire una coesistenza sociale libera e pacifica<sup>22</sup>. In senso analogo, la Corte Costituzionale ha affermato che la tutela del buon costume è la risultante di un complesso di regole di comportamento sociale, la cui violazione costituisce un affronto alla decenza, alla dignità personale e alla moralità (con particolare riguardo alla protezione dei minori di età)<sup>23</sup>.

Va aggiunto che la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha interpretato il riferimento alla morale pubblica attraverso le lenti della dignità della persona umana, considerata pilastro fondamentale di tutto il sistema giuridico<sup>24</sup>. In linea teorica, dunque, non potrebbe escludersi che ragioni di protezione della dignità della persona umana suggeriscano l'adozione di misure idonee a limitare l'uso di un particolare abbigliamento religioso<sup>25</sup>.

L'importanza del legame tra morale pubblica e dignità della persona in tema di abbigliamento riecheggia anche nella Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, ove si afferma che «in Italia non si pongono restrizioni all'abbigliamento della persona purché liberamente scelto e non lesivo della sua dignità»<sup>26</sup>.

La Carta dei valori, strumento giuridicamente non vincolante ma dichiaratamente volto a fornire alcune direttive alle pubbliche amministrazioni, inquadra i rapporti tra istituzioni e soggetti immigrati nella prospettiva della Costituzione repubblicana, i cui valori di

---

<sup>21</sup> «L'abbigliamento religioso non deve impedire il riconoscimento personale», art. 2, par. 5, Progetto di Legge n. C-448 (Zaccaria e altri), *«Norme sulla libertà religiosa»*, in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it). Per un'analisi delle numerose proposte di riforma, in vista di una legge generale sulla libertà religiosa, V. Tozzi, G. Macri, M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010.

<sup>22</sup> Corte di Cass., sez. VI penale, sentenza 8 ottobre 1997, n. 1329. <http://www.cesnur.org/testi/Milano.htm>.

<sup>23</sup> Corte Cost., sentenza 19 febbraio 1965, n. 9. <http://www.giurcost.org/decisioni/1965/0009s-65.html>.

<sup>24</sup> Corte Cost., sentenza 17 luglio 2000, n. 293, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2000/0293s-00.html>.

<sup>25</sup> Sul punto, si rimanda alle osservazioni di V. Pacillo, *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2012 (in partic. pp. 132 ss.; 167 ss.).

<sup>26</sup> Ministero degli Interni, Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, par. 26, in G.U. 15 giugno 2007.

autonomia individuale e di rispetto dei diritti fondamentali sono ribaditi e precisati con riferimento alle situazioni peculiari che coinvolgono migranti, rifugiati e richiedenti asilo. La Carta affronta alcuni nodi irrisolti dell'integrazione islamica, con l'obiettivo di giungere ad un insieme di soluzioni teoriche e pratiche sufficientemente condivise da poter fornire la base per una successiva intesa<sup>27</sup>. Il documento richiama i valori della libertà religiosa, della libera determinazione del fedele e della proibizione di ogni forma di coercizione per motivi religiosi<sup>28</sup>. Nel solco tracciato dai trattati internazionali a difesa dei diritti umani, si ribadiscono, inoltre, il fatto che donne e uomini godono della stessa dignità e degli stessi diritti dentro e fuori le mura domestiche<sup>29</sup>, il divieto di poligamia e la proibizione di ogni forma di violenza in ambito familiare<sup>30</sup>. Un accenno specifico è rivolto all'uso personale di simboli religiosi, ricordando come lo Stato nutre nei confronti di questi ultimi un rispetto che trae origine dalle peculiari tradizioni nazionali, religiose e culturali<sup>31</sup>. Fa eccezione, tuttavia, ogni capo di abbigliamento che copra il volto, inammissibile in quanto «impedisce il riconoscimento della persona e la ostacola nell'entrare in rapporto con gli altri»<sup>32</sup>.

Si tratta di confini tracciati non (solo) a motivo della pur doverosa protezione della sicurezza pubblica, quanto piuttosto a tutela della dignità della donna e della interazione sociale, in linea con gli argomenti espressi dal Legislatore francese a sostegno del divieto del velo integrale.

### III. LA POLITICA LOCALE DI FRONTE ALLA QUESTIONE DEL VELO INTEGRALE: L'ADOZIONE DI DIVIETI PER VIA AMMINISTRATIVA

In assenza di un intervento legislativo che disciplini la questione del *burqa/niqab*, eventualmente precisando limiti e ambiti di applicazione, il problema è stato affrontato soprattutto dalle amministrazioni locali attraverso i divieti imposti sul territorio comunale dalle ordinanze sindacali, motivate con la volontà di offrire risposte rassicuranti alle paure diffuse della cittadinanza (c.d. *urban fears*)<sup>33</sup>.

---

<sup>27</sup> Si vedano sul punto le considerazioni del Presidente del Comitato Scientifico, in C. Cardia C., G. Dalla Torre, *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, op. cit., pp. 561 ss.

<sup>28</sup> C. Cardia, *Introduzione*, *Ibidem*, p. 566.

<sup>29</sup> Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, par. 4.

<sup>30</sup> *Ibidem*, par. 18. Agli immigrati è richiesto il rispetto dei diritti altrui, dei valori della società ospitante e dei doveri inderogabili di solidarietà, *Ibidem*, par. 1.

<sup>31</sup> *Ibidem*, par. 25.

<sup>32</sup> *Ibidem*, par. 26.

<sup>33</sup> A. Ferrari, *A Besieged Right: Religious Freedom and the Italian War on the Burqa and the Niqab*, in A. Ferrari, S. Pastorelli (eds.), *The Burqa Affair Across Europe. Between Public and*

Si tratta di soluzioni frammentate sul territorio nazionale e, nella maggior parte dei casi, giuridicamente controverse a causa della natura dei provvedimenti adottati.

Uno dei principali problemi sollevati da tali ordinanze concerne la competenza del sindaco ad esercitare poteri in materia di pubblica sicurezza. La Costituzione italiana, infatti, attribuisce le competenze in materia di ordine pubblico e sicurezza alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, c.2, par. h), prevedendo che la legge statale disciplini forme di coordinamento tra Stato e Regioni in *subjecta materia* (art. 118, par.3). Finalità della norma è quella di garantire la sicurezza dei cittadini mettendo in atto le necessarie azioni preventive e repressive attraverso il concorso dei diversi livelli istituzionali<sup>34</sup>.

Nell'ambito delle funzioni amministrative loro conferite dalla Costituzione, i sindaci hanno il potere di emanare ordinanze contingibili e urgenti (c.d. ordinanze *extra-ordinem*). Allo stato attuale, il Testo Unico degli Enti Locali prevede che «Il Sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti contingibili e 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»<sup>35</sup>.

---

*Private Space*, Ashgate, 2013, pp. 37 - 58; *Id.*, *La lotta dei simboli e la speranza del diritto (Parte seconda): la guerra «italiana» al «burqa» e al «niqab»*, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 1, 2012, pp. 39-61.

<sup>34</sup> Cfr. art. 118 par.1 Cost., per il quale «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Sul tema, A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014; S. Franchioni, *Potere di ordinanza, sicurezza urbana e Costituzione*, in A. Lorenzetti, S. Rossi (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 1-48. Per completezza, è opportuno ricordare che il 12 aprile 2016 è stata approvata una riforma costituzionale che, al momento in cui si consegnano queste pagine, attende di essere sottoposta a conferma referendaria. La riforma prevede una nuova strutturazione delle competenze legislative tra Stato e Regioni ma non interviene sulla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza: artt. 31-32, Legge costituzionale, *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in G.U., Serie Generale, n. 88, 15 aprile 2016.

<sup>35</sup> Art. 54 c.4, D.Lgs. 267/2000 (*Testo Unico Enti Locali*), così come modificato dall'art. 6, Legge 24 luglio 2008 n. 125. La competenza del sindaco in materia di sicurezza urbana ha costituito una novità, introdotta nel 2008, rispetto alla precedente formulazione del TUEL, che faceva riferimento unicamente all'incolumità dei cittadini (oltre alle ipotesi di emergenze locali in campo sanitario o di igiene pubblica). Si veda in proposito anche la sentenza della Corte costituzionale 7 aprile 2011, n. 115, che riconduce il potere di ordinanza del sindaco nell'alveo di un corretto rapporto tra le fonti, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Sul tema, T.F. Giupponi, *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e "ronde"*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2011, p. 36 ss.; R. Selmini, (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004; C. Ruga Riva, *Il lavavetri, la donna col burqa e il sindaco. Prove atecniche di "diritto penale municipale"*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1, 2008, pp. 133-148; S. Calcagnini, *I nuovi poteri del sindaco in materia di sicurezza*, in *Studium Iuris*, 5, 2009, pp. 502-509; R. Mazzola, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista Telematica, 2010, <http://www.statoechiede.it>; S. Angeletti, *Libertà religiosa, spazio pubblico e ordinamento giuridico, tra ridefinizioni e nuovi scenari*, in V. Roldan (a cura di), *Religione e spazio pubblico in Italia e in America Latina*, Borla, Roma, pp. 179-193.

Il successivo Decreto ministeriale del 2008 è intervenuto a chiarire l'ambito di applicazione della disposizione in oggetto, specificando che «per incolumità pubblica si intende l'integrità fisica della popolazione e per sicurezza urbana un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale»<sup>36</sup>.

Il Decreto non è riuscito a fugare ogni dubbio circa l'esatta portata del concetto di sicurezza pubblica, cosicché, mentre la dottrina ha continuato ad interrogarsi sulle differenze tra le nozioni di "ordine pubblico e sicurezza" e quella di "sicurezza urbana"<sup>37</sup>, alcuni amministratori locali hanno dato prova di aderire ad una lettura estensiva, incrementando il numero di ordinanze *extra-ordinem*, tra le quali figurano alcuni provvedimenti contro l'uso del velo che copre il volto<sup>38</sup>.

In verità, già prima della riforma introdotta nel 2008, erano state emanate ordinanze comunali anti-velo ed è proprio da alcune di esse che conviene prendere le mosse, analizzando brevemente le fonti e gli argomenti giuridici utilizzati dai sindaci per vietare il *burqa/niqab*, nonché le controversie giurisprudenziali cui le ordinanze hanno dato luogo.

### 3.1. Le ordinanze "anti-velo" del 2004 e le risposte della giurisprudenza

Nel 2004 vengono emanate alcune ordinanze in Comuni del Nord Italia, tutte successivamente annullate dai rispettivi Prefetti per mancanza di competenza del sindaco in materia di pubblica sicurezza<sup>39</sup>.

L'ordinanza del Comune di Azzano Decimo, al pari delle altre, proibiva espressamente l'uso di veli atti a coprire il volto nei luoghi pubblici, poggiando su due disposizioni di rara applicazione. La prima è il Regio Decreto 773/1931 (c.d. Testo Unico

---

<sup>36</sup> Ministero dell'Interno, decreto 5 agosto 2008, *Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione*, in G.U. Serie Generale, n.186, 9 agosto 2008.

<sup>37</sup> Cfr. T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bonomo, Bologna, 2010. Nel suo significato sociologico, la sicurezza urbana ha a che vedere sia con la lotta contro il crimine e il disordine sociale che con la diffusa percezione di avere la possibilità di vivere e di muoversi senza il timore costante di una vera o percepita minaccia incombente, S. Franchioni, *Potere di ordinanza, sicurezza urbana e Costituzione*, op. cit.

<sup>38</sup> Per una ricostruzione dettagliata della vicenda, G. Cavaggon, *Gli enti locali e le limitazioni del diritto alla libertà religiosa: il divieto di indossare il velo integrale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), n.28/2016, 19 settembre 2016.

<sup>39</sup> Si ricordano le ordinanze "anti-burqa" di Azzano Decimo (Pordenone) 27 luglio 2004, n. 24; Drezzo (Como), 12 luglio 2004, n.8; Calolziocorte (LC), 22 settembre 2004; Biassono (Mi), 10 agosto 2004.

di Pubblica Sicurezza), che proibisce di girare con il volto coperto da una maschera nei luoghi pubblici<sup>40</sup>.

La seconda fonte è la Legge 152/1975<sup>41</sup>, 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 legge precisa che in ogni caso è 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». La finalità originaria della legge va ricondotta al clima politico-sociale nel quale è stata prodotta, un contesto particolarmente turbolento - quello degli anni Settanta - segnato dal terrorismo e dall'estremismo politico; l'intento del Legislatore era dunque quello di prevenire disordini. In virtù della sua riconosciuta natura emergenziale, la disposizione in esame è stata in seguito utilizzata solo alla stregua di una *extrema ratio* e per questa ragione la decisione dei sindaci di applicarla al *burqa/niqab* ha suscitato non poche perplessità<sup>42</sup>.

Dalle motivazioni dell'ordinanza emerge un'interpretazione della nozione di ordine pubblico non dissimile dalla lettura offerta dalle autorità francesi a Strasburgo, nel caso *S.A.S. c. Francia*. Il primo cittadino italiano, infatti, sostiene che il velo integrale abbia effetti negativi sulla qualità del vivere sociale, aggravando la diffusa percezione di insicurezza e di paura e svilendo nel contempo il senso dell'identità collettiva e della partecipazione alla vita della comunità. Argomenti che richiamano con evidenza quel concetto di *vivre ensemble* nel quale il Legislatore francese ha visto la garanzia di un ordine pubblico "immateriale" fondato sul valore del vivere insieme.

L'ordinanza di Azzano Decimo viene annullata dal Prefetto<sup>43</sup> sulla base di un parere espresso dal Ministero degli Interni<sup>44</sup>. L'atto prefettizio trova successivamente conferma di fronte al TAR<sup>45</sup> (Tribunale Amministrativo Regionale), secondo il quale il sindaco non ha interpretato correttamente le leggi del 1931 e del 1975. Egli, infatti, ha oltrepassato le

---

<sup>40</sup> Articolo 85, Regio Decreto (R.D.) n. 773, 18 giugno 1931, in G.U. n. 146, 26 giugno 1931 (*Testo Unico di Pubblica Sicurezza*).

<sup>41</sup> Art. 5 Legge n. 152, 22 maggio 1975, in G.U. n. 136, 24 maggio 1975. La sanzione ivi prevista è stata aumentata per effetto della Legge n.155, 31 luglio 2005, art. 10 (*Nuove norme sull'identificazione personale*), in G.U. n. 177, 1 agosto 2005 (*Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*), che prevede l'arresto da uno a due anni e un'ammenda da 1000 a 2000 euro.

<sup>42</sup> Cfr. A. Ferrari, *A Besieged Right: Religious Freedom and the Italian War on the Burqa and the Niqab*, op. cit.

<sup>43</sup> Decreto del Prefetto della Provincia di Pordenone, prot. n. 11202/669/Area 1, 9 settembre 2004.

<sup>44</sup> Parere del Ministero degli Interni, n.11001/65, 23 agosto 2004.

<sup>45</sup>T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Trieste, 16 ottobre 2006, n. 645, in *Il Corriere del Merito*, n.12/2006, pp. 1494-1496 (con nota di E. d'Arpe, pp. 1496-1498).

proprie competenze, ampliando la portata delle due disposizioni richiamate in modo da derivarne un divieto generale riferibile anche al velo integrale.

Il sindaco ha giocato in questo modo un ruolo “creativo” e innovativo, tipico del legislatore. Solo con una legge del Parlamento, ad avviso del Tribunale, si potrebbe stabilire il divieto di indossare il velo integrale.

Di fronte al ricorso del primo cittadino di Azzano Decimo, il Consiglio di Stato conferma l’annullamento e ribadisce che (accanto ad altre violazioni di natura amministrativa) si è di fronte ad un’erronea interpretazione delle disposizioni a fondamento dell’ordinanza<sup>46</sup>.

Con riguardo alla Legge del 1931, il Supremo giudice amministrativo chiarisce che il velo integrale è una forma di abbigliamento tradizionale, talvolta indossata per ragioni religiose ma mai, «nemmeno lontanamente, una “maschera”»<sup>47</sup>. Quanto all’art. 5 della L. 152/1975, anch’essa non può trovare applicazione nel caso di specie, giacché il velo integrale non è indossato con l’intento di nascondere il volto e dunque di impedire deliberatamente il riconoscimento della persona.

In conclusione, il Consiglio di Stato afferma che, stante il perdurante divieto assoluto, valido in occasione di manifestazioni che si svolgano in pubblico o in luogo aperto al pubblico, nella generalità dei casi, «E’ consentito nel nostro ordinamento (ai sensi dell’art. 5 della legge n. 152/1975) che una persona indossi il velo per motivi religiosi o culturali» e che «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»<sup>48</sup>. Infine, non si esclude la possibilità 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».

Nel confronto con le decisioni delle istituzioni politiche locali, l’approccio del giudice amministrativo si rivela dunque più cauto e attento a ponderare adeguatamente i diversi interessi in conflitto, primo tra tutti il necessario riguardo al diritto di libertà religiosa coinvolto nella questione del velo integrale. Ci sembra interessante osservare, al riguardo, come anche il *Conseil d’Etat* si sia fatto di recente portavoce di questo tipo di approccio, ammonendo, in più occasioni, il Legislatore d’Oltralpe.

---

<sup>46</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3076.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Sulla decisione, M. Gnes, *L’annullamento prefettizio delle ordinanze del sindaco quale ufficiale del governo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2009, pp. 44-50.

Chiamato ad esprimere un parere preventivo circa l'adozione della c.d. Legge "anti-burqa" del 2010, il *Conseil* aveva messo in guardia il Parlamento in merito all'opportunità di un divieto assoluto, ritenendo non potersi rintracciare solide basi giuridiche nel concetto di ordine pubblico materiale né (tantomeno) in quello, giuridicamente indefinito, di ordine pubblico immateriale<sup>49</sup>.

Successivamente, il *Conseil* è intervenuto quando si è trattato di disporre l'annullamento di alcune ordinanze comunali che avevano vietato l'uso del burkini sulle spiagge francesi<sup>50</sup>. Ad avviso del giudice amministrativo, in assenza di rischi concreti per l'ordine pubblico, di motivi di igiene o di pubblica decenza, il sindaco che vieti l'uso del burkini oltrepassa i propri doveri di polizia, violando i diritti fondamentali alla libertà personale, di movimento e di coscienza.

Al pari del *Conseil* francese, il supremo giudice amministrativo italiano si mostra quanto mai attento a valutare la presenza di molti valori in gioco e, in particolare, l'esistenza di ragioni culturali e tradizionali accanto a quelle religiose, in armonia con gli standard giuridici internazionali a protezione dei diritti religiosi, etnici e culturali delle minoranze<sup>51</sup>.

Vale la pena richiamare, in proposito, quanto afferma la Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa, chiedendo agli Stati «To promote the conditions necessary for persons belonging to national minorities to maintain and develop their culture, and to preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and cultural heritage»<sup>52</sup>.

In ambito ONU, anche il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali non ha mancato di evidenziare che il concetto di cultura comprende modi di vita, forme di comunicazione non verbale, sistemi religiosi e di convinzione, riti e cerimonie, abbigliamento, costumi e tradizioni «through which individuals, groups of individuals and communities express their humanity and the meaning they give to their existence»<sup>53</sup>.

La sensibilità dell'ordine giudiziario italiano nei confronti di un tema complesso come quello del velo integrale è testimoniata anche da altri esempi nei quali, in sintonia con l'opinione già richiamata del Tar Friuli, i giudici di merito riconoscono unicamente al

---

<sup>49</sup> Conseil d'État, *Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral*, 30 marzo 2010, in <http://www.conseil-etat.fr>.

<sup>50</sup> Conseil d'État, ordinanza nn.402742 - 402777, 26 agosto 2016.

<sup>51</sup> Il Comitato ONU ricorda che indossare un simbolo religioso può assumere differenti significati e solo chi lo indossa può stabilire quale di essi prevalga nel proprio caso, UN Human Rights Committee, U.N. Doc. CCPR/C/SR. 1162 (1992).

<sup>52</sup> Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities, H(95) 10, art.5 par.1, <http://www.coe.int/en/web/minorities/text-of-the-convention>.

<sup>53</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 21, *Right of everyone to take part in cultural life* (art. 15 par. 1 (a)), U.N. Doc. E/C.12/GC/21 (2009).

Legislatore nazionale la competenza a dirimere definitivamente “*l'affaire*” del *burqa/niqab*, in considerazione dei diritti fondamentali coinvolti. È questo il caso del Tribunale di Cremona<sup>54</sup> che, nello stesso anno in cui alcuni sindaci promuovono i già citati provvedimenti anti-velo, si pronuncia su un fatto avvenuto nel corso di un’udienza di fronte alla Corte d’Assise, per crimini di terrorismo. La moglie dell’imputato si era presentata in aula indossando un velo integrale e, a richiesta degli agenti, lo aveva sollevato senza obiezioni per permettere loro di operare il riconoscimento.

La donna viene denunciata dalla polizia per la supposta violazione dell’art. 5 della L. 152/1975 ma il Tribunale di Cremona la assolve, sul presupposto che la disposizione in esame deve essere interpretata tenendo conto della natura dello spazio pubblico coinvolto e delle concrete esigenze di ordine pubblico. Verificate le circostanze del caso di specie, nessuna violazione a carico della signora viene rilevata, avendo la stessa permesso la propria identificazione.

Alcuni anni più tardi, il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) è invitato ad esprimere un parere circa l’ammissibilità di donne velate in udienza (non ci si riferisce in questo caso al velo integrale), giacché le norme procedurali impongono di presentarsi di fronte alla Corte a capo scoperto. Secondo l’opinione del CSM, il giudice in udienza è il solo responsabile di quanto avviene in aula e a lui spetta garantire le legittime manifestazioni di libertà religiosa tra le quali va ricompresa l’adozione di un particolare abbigliamento, con l’unica condizione che tali manifestazioni non impediscano il corretto svolgersi dell’udienza stessa<sup>55</sup>.

### **3.2. Il tema della “sicurezza urbana” nei più recenti provvedimenti a livello locale**

I divieti di natura amministrativa all’uso del velo integrale sono stati reiterati recentemente da parte di alcune istituzioni locali; la confusa situazione testimoniata dai diversi interventi - tra ordinanze sindacali, decisioni della magistratura e atti ministeriali - induce a domandarsi se non sia giunto il momento per il Legislatore di intervenire a chiarire la questione.

Dopo la riforma del Testo Unico degli Enti Locali del 2008, si è assistito ad un rinnovato attivismo da parte di alcuni primi cittadini nell’emanare ordinanze anti-velo, peraltro incorse (di nuovo) in una serie di provvedimenti prefettizi di annullamento. Gli atti

---

<sup>54</sup> Tribunale di Cremona, 27 novembre 2008, in *Corriere del merito*, 3/2009, p. 294 (con nota di N. Folla, *L’uso del burqa non integra reato, in assenza di una previsione normativa espressa*, pp. 295-302); cfr. anche Tribunale di Treviso, decreto di archiviazione del G.I.P., 3 marzo 2005, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 2006, p. 176 ss.

<sup>55</sup> Consiglio Superiore della Magistratura, Risoluzione 22 febbraio 2012, *Obbligo di assistere all’udienza a capo scoperto e rispetto di credenze religiose che implicano un diverso comportamento*, in [http://www.olir.it/documenti/index.php?argomento=\\* & documento=5782](http://www.olir.it/documenti/index.php?argomento=* & documento=5782).

sindacali in esame, infatti, sarebbero espressione della competenza in materia di sicurezza pubblica (non attribuita ai sindaci) e non già di sicurezza urbana<sup>56</sup>.

Tra le altre, si segnalano due ordinanze del Comune di Varallo Sesia (Vercelli), emanate nel 2009<sup>57</sup> e impugnate di fronte al Tribunale civile di Torino dall'associazione ASGI, per discriminazione avente ad oggetto l'origine etnica e le convinzioni religiose<sup>58</sup>.

La prima delle due ordinanze, revocata dal sindaco nel corso del giudizio, sanciva il divieto di utilizzo del burkini nelle strutture finalizzate alla balneazione in tutto il territorio comunale, prevedendo una sanzione amministrativa in caso di violazione. La seconda ordinanza aveva invece ad oggetto il *burqa/niqab*. Dopo un riferimento all'art. 5 della L. 152/1975<sup>59</sup> e alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, il provvedimento vietava in tutto il territorio comunale, nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, l'uso di un abbigliamento «che possa impedire o rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, quale a titolo esemplificativo caschi motociclistici al di fuori di quanto previsto dal codice della strada e qualunque altro copricapo che nasconda integralmente il volto».

Il Tribunale civile di Torino ha rigettato il ricorso, ritenendo non discriminatorio il contenuto dell'

, quindi, non discriminante, tanto che l'unico esempio in essa riportato si riferisce ai caschi da motociclista».

A completamento della vicenda, merita ricordare che all'ordinanza era originariamente accompagnata l'affissione, nel territorio comunale, di cartelloni di chiaro contenuto discriminatorio, nei quali il divieto di *burqa/niqab* veniva veicolato attraverso l'immagine di donne velate raffigurate entro i noti simboli del divieto di sosta delle automobili. Per di più, le immagini femminili erano poste accanto a figure maschili, entro simboli identici, indicanti il divieto di "vu cumprà" e di accattonaggio. I cartelloni sono stati rimossi e sostituiti da altri di diverso tenore, dai quali sono spariti i volti e i simboli del codice della

---

<sup>56</sup> Comune di Alassio (Savona), ordinanza n. 444, 1 ottobre 2008, <http://www.savonanotizie.it/scheda.php?idart=10923>; Comune di Novara, ordinanza n. 36, 29 gennaio 2010, <http://www.ilgiornale.it/news/novara-strada-col-burqa-multata.html>. (ultima consultazione 14/10/2016). Episodi analoghi sono segnalati in G. Cavaggion, *Gli enti locali e le limitazioni del diritto alla libertà religiosa: il divieto di indossare il velo integrale*, op. cit.

<sup>57</sup> Comune di Varallo Sesia (VC), ordinanza n.99, 19 agosto 2009; ordinanza n.100, 21 agosto 2009.

<sup>58</sup> Tribunale di Torino, ordinanza 14 aprile 2014, in [www.dirittocivilecontemporaneo.com](http://www.dirittocivilecontemporaneo.com). L'ASGI è l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, [www.asgi.it](http://www.asgi.it).

<sup>59</sup> Cfr. Comune di Varese, ordinanza sindacale n.16, 26 novembre 2015.

strada per far posto ad un più generico annuncio<sup>60</sup> che il giudice ha ritenuto di contenuto non discriminatorio.

Altro esempio quello di Venezia: qui sono state le affermazioni di un autorevole magistrato contro l'uso del velo integrale in luoghi pubblici per motivi di sicurezza<sup>61</sup> ad innescare la reazione del Prefetto, che ha subito dato indicazione ai direttori dei musei cittadini di proibire l'ingresso a chi si fosse presentato con il volto coperto<sup>62</sup>.

Con motivazioni analoghe, nel 2015 la Giunta regionale lombarda ha emanato una deliberazione che dispone «l'adozione di misure idonee al rafforzamento del sistema di controllo, di identificazione e della sicurezza, che vietino l'uso di caschi protettivi o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, per le sedi istituzionali della Giunta e degli Enti e Società del Sistema regionale»<sup>63</sup>. In pratica, il divieto di accesso con il velo integrale coinvolge - tra gli altri - gli enti sanitari (ospedali, policlinici e aziende sanitarie), le aziende per l'edilizia residenziale, l'Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione. Alla base del divieto e del rafforzamento delle misure di sicurezza si citano le ormai note disposizioni del 1931 e del 1975.

Contro la deliberazione hanno proposto ricorso al Tribunale di Milano alcune associazioni a difesa degli immigrati, lamentando che, in base al già citato art. 117 Cost., la Giunta regionale non avrebbe competenza ad emanare disposizioni in materia di pubblica sicurezza. I ricorrenti hanno evidenziato anche i profili discriminatori insiti nella asserita sproporzione tra le esigenze di sicurezza e la lesione dei diritti dei soggetti stranieri, ad alcuni dei quali viene di fatto impedito l'accesso a strutture necessarie per il diritto alla salute<sup>64</sup>.

#### IV LE PROPOSTE PARLAMENTARI CIRCA LA DISCIPLINA DEL VELO INTEGRALE

L'attivismo di alcuni sindaci contro il velo integrale ha sollecitato la politica nazionale a riappropriarsi del proprio ruolo, nella consapevolezza che non sia opportuno affidare la

<sup>60</sup> «*Varallo: venite a [redacted], A tutti diciamo: se vuoi rispetto rispettaci... no al volto coperto, (salvo giustificati motivi) no all'accattonaggio, no ai venditori abusivi. Si a strade, marciapiedi e parchi puliti!!!*»

<sup>61</sup> <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/11/20/attentati-parigi-il-pm-nordio-a-venezias-proibire-il-velo-islamico-legge-ce-gia/2237212/> (ultima consultazione 12/10/2016).

<sup>62</sup> <http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/cronaca/2015/4-dicembre-2015/terrorismo-stretta-controlli-niente-burqa-ne-maschere-musei-2302282518918.shtml>. (ultima consultazione 12/10/2016)

<sup>63</sup> Regione Lombardia, D.g.r. n. X/4553, *Rafforzamento delle misure di accesso e permanenza nelle sedi della Giunta regionale e degli enti e società facenti parte del sistema regionale*, 10 dicembre 2015, in Bollettino Ufficiale Regione Lombardia, S.O., n.51, 18 dicembre 2015, [www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it).

<sup>64</sup> [www.asgi.it/wp-content/.../NEWSLETTER-GENNAIO-MARZO-2016-11.5.2016](http://www.asgi.it/wp-content/.../NEWSLETTER-GENNAIO-MARZO-2016-11.5.2016) (ultima consultazione 14/10/2016).

soluzione di questioni che coinvolgono diritti costituzionali - quali la libertà religiosa e la libertà di espressione - alla totale disponibilità di organi amministrativi. Nello stesso tempo, si è osservato che anche l'interpretazione - di volta in volta restrittiva o estensiva -

, non solo riferibili a esigenze di sicurezza pubblica»<sup>65</sup>. D'altro canto, è apparso chiaro che la legislazione del 1975, nata per prevenire il terrorismo di matrice politica, non possa costituire un efficace strumento per la regolamentazione del velo integrale<sup>66</sup>.

Tali considerazioni hanno dato il via ad una serie di proposte legislative<sup>67</sup>, gran parte delle quali provenienti dal Centro-destra e dirette a proibire in assoluto il velo integrale nei luoghi pubblici. Due i principali argomenti addotti: preservare la dignità e l'uguaglianza della donna e salvaguardare l'ordine pubblico<sup>68</sup>. Anche il Centro-sinistra ha presentato alcune proposte, facendo proprie le conclusioni del Consiglio di Stato e tentando di trovare una mediazione tra le legittime istanze dell'ordine pubblico e il diritto ad indossare il velo integrale.

L'esame congiunto delle bozze di legge in Commissione Affari Costituzionali della Camera ha condotto ad un testo unificato nel 2011<sup>69</sup>, decaduto, tuttavia, a seguito del rinnovo parlamentare. Nel 2013, nel corso della XVII Legislatura, numerosi progetti sono stati ripresentati sia al Senato che alla Camera e sono attualmente all'esame delle rispettive Commissioni Affari Costituzionali<sup>70</sup>.

---

<sup>65</sup> Relazione alla proposta di legge Vaccaro C-467.

<sup>66</sup> S. Ceccanti, *Se l'Italia si "difende" dal burqa e dimentica la cittadinanza*, <http://www.reset.it/articolo/se-litalia-si-difende-dal-burqa-e-dimentica-la-cittadinanza>, 12 marzo 2013.

<sup>67</sup> Ci si riferisce ai progetti: c. 2422, 6 maggio 2009 (Sbai e altri), C. 2769 (Cota e altri); c. 3018, 3 dicembre 2009 (Mantini e altri); c. 3205, 11 febbraio 2010 (Vassallo e altri); S. 2343, 23 settembre 2010 (Spadoni Urbani); C.3183, 8 febbraio 2010 (Lanzillotta); C. 3368, 7 aprile 2010 (Vaccaro e altri); C. 3715, 17 settembre 2010 (Reguzzoni e altri); C. 3719, 21 settembre 2010 (Garagnani e altri); tutti i progetti richiamati nel testo sono reperibili al sito: [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).

<sup>68</sup> Cfr. E. Howard, *Law and the Wearing of Religious Symbols*, Routledge, New York, 2012, pp. 31 ss.

<sup>69</sup> A.C. 627 - A (testo unificato, 2011), *Disposizioni concernenti il divieto di indossare indumenti o di utilizzare altri mezzi che impediscono il riconoscimento personale, l'introduzione del reato di costrizione all'occultamento del volto e modifiche alla legge 5 febbraio 1992 n. 91 in materia di cittadinanza* (discussione in assemblea 24 ottobre 2011), <http://leg16.camera.it/126?idDocumento=627>.

<sup>70</sup> Camera dei Deputati, C - 1571, *Modifiche all'art. 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, concernente il divieto dell'uso di indumenti o altri oggetti che impediscano l'identificazione nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, nonché introduzione degli articoli 612 - ter del codice penale e 24-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91, concernenti il delitto di costrizione all'occultamento del volto* (Molteni et al.), presentata in data 11 settembre 2013, <http://www.camera.it/leg17/126?idDocumento=1571>. Camera dei Deputati, C - 87, *Modifica dell'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n.152, in materia di utilizzo di mezzi, anche aventi connotazione religiosa, atti a rendere iriconoscibile la persona* (Binetti e Buttiglione), presentata in

Vediamone, in rapida rassegna, i principali contenuti.

I progetti Molteni (C - 1571) e Centinaio (S - 2143) estendono al velo integrale la proibizione generale all'occultamento del volto sancita all'art. 5 della L. 152/1975, prevedendo, tuttavia, una riduzione di pena.

Nella relazione che accompagna il progetto ritorna il tema della protezione della dignità: «La presente proposta di legge mira a introdurre nel nostro ordinamento giuridico un divieto esplicito a indossare in luogo pubblico o aperto al pubblico indumenti atti a celare il volto, non soltanto per motivi di ordine pubblico e sicurezza, ma anche come nel caso del *burqa* e del *niqab*, in quanto considerati atteggiamenti inconciliabili con i principi fondamentali della Costituzione, primo fra tutti il rispetto della dignità della donna».

In concreto, la proposta di legge sanziona chiunque occulti il proprio volto attraverso «indumenti o accessori di qualsiasi tipo, compresi quelli di origine etnica e culturale, quali il *burqa* e il *niqab*» con la pena dell'ammenda da 1000 a 2000 euro se il fatto è di lieve entità e non risulta commesso in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico<sup>71</sup>.

Analogamente, la proposta Vaccaro (C-467) include all'art.5, tra gli indumenti che mascherano, nascondono o rendono irricognoscibile il viso, impedendo di fatto l'identificabilità del soggetto, anche «abiti e simboli che manifestano appartenenze religiose», sanzionando la violazione con un'ammenda da 500 a 2000 euro (salvo che il fatto costituisca più grave reato).

Le proposte di legge Molteni e Centinaio, inoltre, sulla scia della legge francese, sanzionano chiunque costringa altri ad indossare il velo integrale. Nello specifico, viene introdotta una nuova norma penale (l'art. 612-ter del Codice Penale) che prevede la pena detentiva da uno a due anni e una multa (da 10.000 a 30.000 euro) per «chiunque costringa taluno all'occultamento del volto con violenza, minaccia o abuso di autorità ovvero in modo da cagionargli un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare nella persona un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto». La pena è aumentata della metà se il fatto è commesso a danno di un

---

data 15 marzo 2013,  
<http://www.camera.it/leg17/126?tab=1&leg=17&idDocumento=87&sede=&tipo=> Camera dei  
 Deputati, C - 467, *Modifica dell'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, concernente il divieto  
 dell'uso di indumenti o altri oggetti che impediscano l'identificazione nei luoghi pubblici o aperti al  
 pubblico* (Vaccaro), presentata in data 21 marzo 2013,  
<http://www.camera.it/leg17/126?tab=1&leg=17&idDocumento=467&sede=&tipo=> Senato,  
*Modifiche all'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, concernenti il divieto dell'uso di  
 indumenti o altri oggetti che impediscano l'identificazione nei luoghi pubblici o aperti al pubblico,  
 nonché introduzione nel codice penale del reato di costrizione all'occultamento del volto e  
 modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di limitazioni all'acquisto della cittadinanza*  
 (Centinaio), presentata in data 19 novembre 2015,  
<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46231.htm>. (ultima consultazione 15/09/2016).

<sup>71</sup> Art. 1, C - 1571; art.1, S - 2143.

minore, di una donna o di una persona disabile. La condanna in via definitiva per tale reato, infine, preclude l'acquisto della cittadinanza<sup>72</sup>.

Parzialmente diverso il progetto Binetti - Buttiglione<sup>73</sup> poiché, come si evince dalla relazione dei proponenti, muove dal presupposto che il *burqa/niqab* faccia parte dell'abbigliamento religioso di alcune donne: «I segni e gli abiti che, liberamente scelti, manifestino l'appartenenza religiosa devono ritenersi parte integrante degli indumenti abituali. Il loro uso in luogo pubblico o aperto al pubblico è giustificato (...) a condizione che la persona mantenga il volto scoperto e riconoscibile»<sup>74</sup>.

In linea con le precedenti proposte, anche quest'ultima sancisce il divieto, in luogo pubblico o aperto al pubblico, di qualunque mezzo che travisi e renda irrecognoscibile la persona senza giustificato motivo (c.1), non indicando tra le cause di giustificazione i simboli che manifestano l'appartenenza religiosa. La sanzione prevista è l'arresto da tre a sei mesi e l'ammenda da 300 a 600 euro (salvo che il fatto non costituisca più grave reato).

Ad esclusione di alcune prevedibili differenze, in parte ricollegabili agli obiettivi politici dei proponenti, l'aspetto che accomuna le proposte esaminate è la scelta in favore di un divieto generale, motivato da ragioni di sicurezza pubblica. Alcuni progetti poi, affiancano alla tutela dell'ordine pubblico la volontà di difendere valori fondamentali della Costituzione, tra i quali la dignità della donna<sup>75</sup>.

Un'ulteriore conferma alle posizioni orientate verso un divieto generale giunge dal Comitato per l'Islam italiano<sup>76</sup> nel suo rapporto riguardante la questione del velo integrale. Offrendo il proprio parere circa l'opportunità di un divieto legislativo, fondato sull'art. 85 R.D. 773/1931 e sull'art.5 L. 152/1975, il Comitato muove dal considerare che, nella maggior parte delle interpretazioni dottrinali, il *burqa/niqab* ed altre forme di abbigliamento tradizionale che coprono il volto non sono considerate una prescrizione islamica. Non trattandosi, dunque, di un abbigliamento religioso, il Comitato ritiene lecito

---

<sup>72</sup> Articolo 3, C- 1571 (articolo 23-bis introdotto nella L.5 febbraio 1992, n. 91); articolo 3, S - 2143.

<sup>73</sup> C - 87, *Modifica dell'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n.152, in materia di utilizzo di mezzi, anche aventi connotazione religiosa, atti a rendere irrecognoscibile la persona* (Binetti e Buttiglione), cit.

<sup>74</sup> C- 87, art. 1, par.3.

<sup>75</sup> C - 1571; A.C. 627 - A, cit. Cfr. Assemblée Nationale, *Mission d'Information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national, Rapport d'Information*, n. 2262, 26 gennaio 2010, [www.assemblée-nationale.fr](http://www.assemblée-nationale.fr).

<sup>76</sup> Il Comitato per l'Islam italiano ha sostituito la Consulta per l'Islam nel 2008 e, nel corso dei suoi lavori, ha presentato al Governo alcuni rapporti su questioni problematiche riguardanti le comunità islamiche, tra le quali l'uso del *burqa/niqab*, i luoghi di culto, gli imam e i ministri di culto. I rapporti sono reperibili in C. Cardia, G. Dalla Torre, *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, op. cit.

che prevalga il valore dell'ordine pubblico: i pericoli attuali legati al terrorismo possono, in linea di principio, giustificare una proibizione di ogni abbigliamento che non garantisca il riconoscimento della persona. Così, mentre si suggerisce al Legislatore di evitare ogni affermazione che evidenzi il significato religioso del *burqa/niqab*, si raccomanda d'altra parte di nominarlo esplicitamente, vietandone l'uso per ragioni di ordine pubblico<sup>77</sup>.

Da quanto detto, sembrerebbe doversi riconoscere nel Legislatore italiano una volontà sufficientemente chiara di muoversi nella direzione già percorsa dai colleghi francesi. Eppure, ogni osservazione al riguardo non potrebbe che essere parziale e soprattutto provvisoria, data la forte incidenza che, su questi temi, rivestono l'andamento politico nazionale e gli incerti scenari globali in materia di immigrazione, religione, politica.

Indubbiamente, le ambiguità che circondano l'interpretazione delle norme vigenti, intorno alle quali si alimentano posizioni distanti e decisioni controverse, potrebbero forse trovare un approdo nell'intervento chiarificatore del Legislatore nazionale. Occorrerebbe trovare, tuttavia, una soluzione normativa in grado di interpretare correttamente il giusto equilibrio tra i diritti costituzionali in gioco, compito certamente non facile. Si richiede al Legislatore una particolare sensibilità per le libertà coinvolte e l'accortezza di muoversi lungo alcune direttrici fondamentali in un ordinamento democratico-liberale, laico e pluralista, che tengano nel dovuto conto, da un lato, il principio di economicità delle scelte giuridiche, dall'altro, il rispetto della proporzionalità nel dialogo tra i diritti<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Nel Rapporto si propone di consentire l'uso del velo integrale negli spazi aperti al pubblico, allo scopo di permetterne l'utilizzo nei luoghi di preghiera.

<sup>78</sup> Cfr. M. Cartabia (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Il Mulino, Bologna, 2007; *Id.*, *I "nuovi" diritti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica, [www.statoechurchiese.it](http://www.statoechurchiese.it), febbraio 2011. Cfr. le proposte contenute nell'*Avis* del Conseil d'État, *Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral*, 30 marzo 2010, in [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr). D. De Béchillon, *Voile intégral: éloge du Conseil d'État en théoricien des droits fondamentaux*, in *Revue française de droit administratif*, 3/2010, pp. 467-471; R. Hanicotte, *Visage caché, œil policier...La dissimulation du visage au regard de l'ordre public*, in *L'Actualité Juridique Droit Administratif*, 8/2010, pp. 417-422; S. Ferrari, *Il "burqa" e la sfera pubblica in Europa*, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 1/2012, pp. 3-11.