



Libertà religiosa ed edilizia di culto tra interessi costituzionali e (possibili) limiti immanenti al suo esercizio

di

Stefania Schettino*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le argomentazioni salienti della Corte costituzionale tra salvaguardia della libertà religiosa e limiti al suo esercizio - 3. Le libertà fondamentali e la "teoria" dei limiti naturali o impliciti al loro esercizio - 4. Gli interessi costituzionalmente garantiti: l'ordine pubblico... - 4.1 segue la sicurezza dello Stato e la pacifica convivenza. - 5. Conclusioni.

1. - Premessa.

La realizzazione degli edifici destinati al culto religioso incide sull'esercizio concreto del diritto fondamentale della libertà religiosa, in particolare sul diritto di professare la propria fede religiosa in forma associata e di esercitarne in privato o in pubblico il culto. Sin dalle prime pronunce, già la stessa Corte costituzionale ha evidenziato che l'art. 19 Cost. presenta una formulazione talmente ampia, da «comprendere tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente inclusa, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi ed oratori»¹. Ne deriva l'obbligo per lo Stato non solo di consentire ma

* Dottoranda di ricerca presso il Dipartimento di Economia e Giurisprudenza - Università di Cassino e del Lazio meridionale.

¹ Già Corte cost. sent. n. 59 del 1958. Inoltre, nella sentenza 27 novembre 2010, n. 8298 il Consiglio di Stato ha affermato che "i Comuni non possono sottrarsi dal dare ascolto alle eventuali richieste delle confessioni religiose che mirino a dare un contenuto sostanziale effettivo al diritto del libero esercizio garantito a livello costituzionale, non solo nel momento attuativo, ma anche nella precedente fase di pianificazione delle modalità di utilizzo del territorio. Ciò rilevato, tuttavia, il diritto di culto, deve pertanto venire esercitato nel rispetto delle regole predisposte dalla normativa urbanistica che, nel suo contenuto essenziale, mira esplicitamente a contemperare i diversi possibili usi del territorio". Allo stesso

anche di facilitare l'apertura o la disponibilità di edifici di culto in quanto in essi si esercita una attività delle formazioni sociali a carattere religioso, segnando il definitivo superamento della concezione positivista e restrittiva che individuava il fatto religioso nella sola sfera privata dell'individuo².

Nel solco di questa giurisprudenza può farsi rientrare la sentenza n. 63 del 2016 (e la successiva pronuncia n. 67 del 2017), relativa ai limiti di esercizio della libertà religiosa posti dalla legge regionale in tema di principi per pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi in materia di edilizia di culto. La Corte, nel dichiarare incostituzionali le disposizioni della legge regionale relative alla l'acquisizione di pareri inerenti a possibili questioni di sicurezza pubblica, nonché l'installazione di impianti di videosorveglianza per fini di ordine pubblico, non esclude che tali limitazioni possano essere legittime se adottate dallo Stato. Pur confermando la sua precedente giurisprudenza sui principi costituzionali in materia religiosa, la Corte afferma che nel modulare la tutela della libertà di culto sono senz'altro da annoverare la sicurezza, l'ordine pubblico e la pacifica convivenza, quali interessi costituzionali da garantire³ capaci di limitare l'esercizio

modo anche la giurisprudenza della Corte EDU ha riconosciuto nell'art. 9 della Convenzione la disponibilità dei luoghi di culto quale espressione della libertà religiosa . Dunque, esercitare il culto in privato o in pubblico significa riconoscere e disporre di spazi pubblici idonei all'esercizio delle attività religiose (in via esemplificativa, Corte EDU, Manoussakis c. Grecia, sent. 17 settembre 1996. In senso analogo, Corte EDU, Vergos c. Grecia, sent. 24 giugno 2004).

² Per approfondimento, M. RICCA, *Art. 19*, in Commentario alla Costituzione, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I. Torino, 2006, p. 420 ss; P. CAVANA, *Libertà religiosa e scuola pubblica. La piccola querelle delle benedizioni pasquali*, in *www.statoe.chiese.it*, fasc. n. 2/2017. Cfr. anche M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Pisa, 2012.

³ In particolare, Corte cost., sent. n. 309 del 2003, dove la Corte, pur dichiarando non fondata la questione avanzata dal Tribunale di Catanzaro sull'autorizzazione richiesta da una persona sottoposta alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno nel comune di residenza ad allontanarsi "periodicamente e continuativamente" dal comune di soggiorno obbligato, per recarsi in altro comune al fine di poter partecipare alla celebrazione delle funzioni religiose della Chiesa Evangelica, ha affermato che "la possibile limitazione all'esercizio della libertà religiosa in forma organizzata non si differenzia da tutte le altre «normali conseguenze» (sentenza n. 75 del 1966) che possono discendere dall'imposizione di limiti alla libertà personale e alla libertà di circolazione e soggiorno e che possono riguardare non solo il diritto previsto dall'art. 19 della Costituzione, ma anche, ad esempio, quelli previsti nell'art. 4, nell'art. 32 e nell'art. 33 della Costituzione". E aggiunge "i compiti che allo Stato spetta svolgere nella prevenzione dei reati, anche attraverso misure limitative della libertà personale e della libertà di circolazione e soggiorno, da una parte; la connessione, sotto l'aspetto dell'esercizio, con diversi altri diritti costituzionalmente protetti, dall'altra parte, rendono evidente la necessità che il

della libertà religiosa in tutte le sue possibili accezioni, assicurando ad ogni modo una tutela unitaria e non frammentaria di tutti gli interessi coinvolti.

2. - Le argomentazioni salienti della Corte costituzionale tra salvaguardia della libertà religiosa e limiti al suo esercizio

L'aspetto su cui qui si intende soprattutto soffermare l'attenzione riguarda il richiamo esplicito operato dai giudici relativamente all'ordine pubblico, alla sicurezza dello Stato e alla pacifica convivenza quali interessi costituzionali da tenere in giusta considerazione nel bilanciamento con la libertà religiosa⁴. Sotto questo profilo, sono interessanti diverse considerazioni che la Corte in qualche modo sottolinea, scorgendo allo stesso tempo alcuni "nuovi" profili di interessi costituzionali. Senza voler specificatamente tracciare le argomentazioni della sentenza, merita rilevarsi che sui principi costituzionali in materia religiosa e di *status* delle confessioni con e senza intesa con lo Stato, la Corte, richiamando la propria giurisprudenza sul punto⁵, ha ribadito che il principio di laicità deve essere inteso non come indifferenza nei riguardi dell'esperienza religiosa ma come «salvaguardia delle libertà religiose in un regime di pluralismo confessionale e culturale»⁶. L'ordinamento ha il compito di garantire le condizioni che favoriscono

legislatore eserciti la sua discrezionalità in modo equilibrato, per «minimizzare» i costi dell'attività di prevenzione, cioè per rendere le misure in questione, ferma la loro efficacia allo scopo per cui sono legittimamente previste, le meno incidenti possibili sugli altri diritti costituzionali coinvolti. Infatti, [...], l'esercizio dei diritti costituzionali non può essere sacrificato oltre la soglia minima resa necessaria dalle misure medesime, cioè dalle esigenze in vista delle quali essa sia legittimamente prevista e disposta". Per un approfondimento, S. ANGELETTI, *Il diritto individuale all'esercizio del culto di fronte alle misure di prevenzione: un difficile bilanciamento tra valori costituzionale* in *www.olir.it*, ottobre 2005.

⁴ Per un primo commento alla pronuncia in esame, M. CROCE, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *www.forumcostituzionale.it*, 3 maggio 2016; ID., *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto tra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, in *Giur. cost.*, fasc. 2-2016, p. 647 ss.; G. MONACO, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (breve osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2 luglio 2016; S. CANTISANI, *Luci e ombre nella sentenza Corte costituzionale n. 63 del 2016 (e nella connessa sentenza n. 52) tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, in *www.giurcost.org*.

⁵ A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, si citano Corte cost. sentt. n. 508 del 2000, n. 329 del 1997 e n. 203 del 1989.

⁶ Corte cost., sent. n. 63 del 2016, par. 4.1.

l'espansione della libertà di tutti e della libertà di religione, nella sua dimensione individuale e comunitaria indipendentemente dai contenuti di ciascun credo⁷.

L'apertura di luoghi di culto o l'utilizzazione di edifici specificatamente destinati a tal fine ricade inevitabilmente nella sfera di garanzia dell'art. 19 Cost., motivo per cui tale apertura non può essere condizionata a una previa regolazione pattizia ex artt. 7 e 8 Cost., salvo il caso in cui a tali atti di culto vogliano riconnettersi particolari effetti civili. Tanto in sintonia anche con la Corte europea diritti dell'uomo la quale recentemente - pronunciandosi su un caso turco - ha dichiarato all'unanimità la violazione dell'art. 9 della Convenzione⁸ in base ad una legge sulla pianificazione urbana che vietava l'apertura di luoghi di culto in spazi non destinati a tale scopo e prevedeva particolari condizioni per la costruzione di edifici di culto.

⁷ A tal riguardo, il libero esercizio del culto costituisce un aspetto essenziale della libertà di religione da riconoscersi a tutte le confessioni religiose a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato, motivo per cui il concordato o l'intesa non possono costituire una *conditio sine qua non* per l'esercizio della libertà religiosa. L'art. 8 Cost., garantendo l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose, coniuga in un'unica disposizione i due elementi della libertà e dell'uguaglianza, imponendo un'uniformità di trattamento senza escludere la possibilità di un regime giuridico differenziato volto a valorizzare i caratteri propri di ogni singola confessione. (Cfr. Corte cost., sentt. n. 329 del 1997 e n. 508 del 2000. In tale prospettiva la Corte è costante nell'affermare che il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese. Nello stesso senso, la Corte richiama le sentenze nn. 346 del 2002, 195 del 1993, e la più recente pronuncia n. 52 del 2016: "tutte le confessioni religiose sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti", non potendo ritenere la previa stipulazione di un'intesa quale elemento di "discriminazione nell'applicazione di una disciplina volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini" costituzionalmente garantito dall'art. 8 e dall'art. 19, assicurando così l'uguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto. anzi, nemmeno la condizione di minoranza di alcune confessioni può giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa rispetto a quella delle confessioni più diffuse.

⁸ Corte EDU, sez II, sentenza 24 maggio 2016, ric. n. 36915/10 e n. 8606/13. Pur ritenendo che tale interferenza avesse una base legale e perseguisse uno scopo legittimo volto a tutelare l'ordine pubblico, la Corte ha osservato che tale misura restrittiva risultava essere sproporzionata e lesiva del libero esercizio del diritto alla libertà di religione, considerata la necessità di garantire il pluralismo religioso insito nel concetto stesso di società democratica. La Corte ha anche affermato che i giudici turchi non avevano considerato le specifiche esigenze di una piccola comunità di credenti, peraltro non menzionate nella normativa impugnata. Dato il limitato numero di aderenti, infatti, non tale congregazione non aveva bisogno di un edificio con uno stile architettonico specifico, ma una semplice sala riunioni in cui incontrarsi e svolgere le attività di culto (par 105).

La questione sollevata attiene al procedimento di preparazione del piano per le attrezzature religiose, in cui si prevede l'esecuzione di una istruttoria che implica l'acquisizione di pareri resi da organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre che di quelli degli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica. Fermo restando il suo consolidato orientamento secondo cui ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite, per la Corte "tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata"⁹. In tale prospettiva, nel regolare la tutela della libertà di culto, nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, "tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza". Secondo la Corte dunque la Regione nel prevedere l'acquisizione di pareri in tema di sicurezza pubblica nel corso del procedimento di formazione del piano per le attrezzature religiose, da gestire a posteriori mediante la realizzazione di meticolosi impianti di videosorveglianza, persegue evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza, il cui perseguimento tuttavia è affidato in via esclusiva allo Stato¹⁰.

3. Le libertà fondamentali e la "teoria" dei limiti naturali o impliciti al loro esercizio.

Stante il disposto costituzionale in tema di libertà religiosa che espressamente prevede il buon costume come unico limite, la Consulta, invocando nelle sue argomentazioni l'ordine pubblico, la sicurezza dello Stato e la pacifica convivenza ripropone a ben vedere la teoria dei limiti impliciti, secondo cui accanto

⁹ Già Corte cost. sent n. 85 del 2013

¹⁰ Il riferimento è all'art. 117, secondo comma, lettera h) Cost., motivo per cui tali disposizioni normative della legge regionale della Lombardia sono state ritenute costituzionalmente illegittime, in quanto eccedenti dai limiti delle competenze attribuite alla Regione ex art. 117 Cost.

ai limiti espressi, sussistono limiti ulteriori ai diritti di libertà desumibili in ultima analisi dal complesso di funzioni e compiti tipici dello Stato costituzionale di diritto. Tali limiti sono in grado di giustificare l'adozione di misure limitative dell'esercizio delle libertà fondamentali, quali forme di garanzia della sicurezza e della coesione sociale¹¹, al fine di neutralizzare le azioni di pericolo e rischio per l'ordinamento interno, come ad esempio la costante minaccia del terrorismo internazionale degli ultimi tempi. Si tratta di interventi che trovano giustificazione nella ragionevolezza e necessità della restrizione operata, senza pregiudizio per il contenuto essenziale dei diritti fondamentali¹².

La premessa basilare da cui muove la Corte è data dalla considerazione che tutti i diritti fondamentali nascono limitati. Ciò posto, sin dalla sua prima e storica decisione¹³, la Corte non ha mancato di sottolineare che una disciplina sulle modalità di esercizio di un diritto non sarebbe da considerare di per sé violazione o negazione del diritto, precisando che «il concetto di limite è insito nel concetto di diritto» per cui «le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile».

L'esistenza di un legame tra un diritto e il limite al suo esercizio fa sì che il primo può "cedere" quando si pone in contrasto con valori che sono da ritenersi prevalenti, purché tali limitazioni trovino fondamento in principi costituzionali esplicitamente enunciati dalla Costituzione o direttamente desumibili da questa attraverso una rigorosa interpretazione appartiene al bagaglio culturale del giudice costituzionale¹⁴. In conseguenza, si riconosce la possibilità per il legislatore

¹¹ Cfr. V. BALDINI, *Logiche in conflitto: brevi note su prevenzione e Stato costituzionale di diritto*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2016, 12 gennaio 2016.

¹² Nello stesso senso, T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in *www.forumcostituzionale.it*.

¹³ Corte cost., sentenza n. 1 del 1956 (e nello stesso senso vedi sentt. nn. 120 del 1957, 19 del 1962, 129 del 1970, 106 del 1976 e 89 del 1979). In particolare, esaminando la non conformità dell'art. 113 del Testo unico delle leggi in materia di pubblica sicurezza rispetto all'art. 21 Cost., rilevò che la norma che attribuisce un diritto non esclude che vi sia un regolamento all'esercizio del diritto medesimo, G. GRASSO, *La sentenza n. 1 del 1956. Sessant'anni dopo* in *www.osservatorioaic.it*, fasc. n. 1-2017, 2 gennaio 2017.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 9 del 1965 e 120 del 1968. In questo senso A. BALDASSARRE, *I diritti fondamentali nello Stato costituzionale* in AA. VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, Tomo I, p.72 ss.

ordinario di apporre limiti solo all'esercizio delle libertà fondamentali ma non al contenuto del diritto costituzionalmente garantito¹⁵, sempre che il diritto stesso non ne risulti snaturato o non ne sia reso più difficile o addirittura impossibile l'esercizio, dunque nel rispetto dei principi della riserva di legge e di giurisdizione, strumenti di garanzia delle libertà fondamentali.

La teoria dei limiti impliciti è stata elaborata avuto particolare riguardo alla libertà di manifestazione del pensiero, per la quale la Corte ebbe a sottolineare che la tutela del buon costume non costituisce il solo limite della libertà di manifestazione del pensiero sussistendo anche limiti naturali, dipendenti dalla necessità di tutelare beni diversi parimenti garantiti dalla Costituzione¹⁶, quali, la riservatezza della persona, l'ordine pubblico e tranquillità pubblica¹⁷, la sicurezza dello Stato¹⁸, il regolare svolgimento della giustizia¹⁹. Limiti impliciti sono stati ricavati anche in relazione alla libertà di sciopero, di associazione, di circolazione, oltre che alla stessa libertà di religione.

Ad avviso della Corte, l'elaborazione dei limiti impliciti rappresenta la naturale e necessaria limitazione delle libertà in quanto i diritti fondamentali sono inseriti in una relazione sostanziale con il quadro complessivo dei valori della Costituzione. In tal senso, tra le libertà fondamentali e i limiti immanenti si costruisce una relazione intima che indica al diritto fondamentale lo spazio entro cui può concretizzarsi il suo esercizio.

Nella sua giurisprudenza peraltro la Corte ha avuto modo di evidenziare che i limiti che l'esercizio di un diritto subisce in ragione di un altro interesse

¹⁵ Cfr. Corte cost., sent. 27 del 1998. Tesi ampiamente criticata da A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, p. 323 e ss. In particolare l'Autore ritiene privo di senso distinguere i limiti di esercizio dai limiti di contenuto poiché il contenuto dei diritti di libertà si realizza proprio nell'esercizio di una data libertà e delle facoltà in essa ricomprese.

¹⁶ Corte cost. sent. n. 25 del 1965: "le due ordinanze di rimessione partono dalla premessa che la cronaca giudiziaria, siccome espressione della libertà di stampa, troverebbe un solo limite nelle manifestazioni contrarie al buon costume, che è il limite espressamente previsto dall'art. 21 della Costituzione. Ma ciò non è esatto perché altri limiti sussistono. Ed anche le libertà cosiddette privilegiate, non possono sottrarsi ai principi generali dell'ordinamento giuridico, i quali impongono limiti naturali alla espansione di qualsiasi diritto".

¹⁷ Corte cost. sent. n. 19 del 1962, n. 87 del 1966, n. 15 del 1973.

¹⁸ Corte cost. sent. n. 65 del 1970.

¹⁹ Corte cost. sentt. n. 25 del 1965 e 18 del 1966.

costituzionale tutelato implicitamente dalla Costituzione non sono definibili *a priori* ma necessitano di una compiuta e costante attività interpretativa. Né è possibile che il legislatore preveda una volta per tutte le limitazioni di ciascuna libertà²⁰, ciò in quanto, in taluni casi, si tratta di limiti determinati da interessi generali e istituzionali che possono subire nel tempo contenuti diversi determinati anche dal diverso sentire sociale (come l'ordine pubblico, la sicurezza dello Stato).

In altri casi di limiti "nuovi" e inediti dettati dalle recenti esigenze pluraliste (come ad esempio, la pacifica convivenza, l'efficienza della pubblica amministrazione, o l'integrazione scolastica) o ancora limiti di carattere contingente e temporaneo possono nascere per l'effetto di situazioni di emergenza concreta o di possibile pericolo, favorendo una strategia di prevenzione tale anticipare la compressione di alcuni diritti fondamentali rispetto alla sussistenza di un vero e proprio stato di minaccia²¹. Ciò che rileva non è tanto la dimensione materiale entro la quale opera il limite invocato quanto le cause giustificative dell'intervento limitativo operato dal legislatore, tale da determinare un concreto sacrificio all'esercizio delle libertà fondamentali riconosciute e garantite²².

4. Gli interessi costituzionalmente garantiti: l'ordine pubblico...

Con specifico riferimento alla sentenza che qui si esamina, merita attenzione anche il richiamo a concetti espressi in ordine agli sviluppi dottrinali e giurisprudenziali. Le espressioni "ordine pubblico" e "sicurezza dello Stato" sono state oggetto di numerose ricostruzioni dottrinali, dapprima osservate come concetti distinti²³, poi utilizzate in maniera equipollente²⁴.

²⁰ In questo senso già Corte cost. sent. n. 2 del 1956 e successivamente ord. 104 del 1976.

²¹ Sul punto, V. BALDINI, *Sicurezza e libertà nello stato di diritto in trasformazione*, Torino, 2004.

²² Dello stesso avviso, V. BALDINI, *Cos'è un diritto fondamentale. La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-teorico-positivi*, relazione introduttiva svolta al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, dal titolo: "Cos'è un diritto fondamentale", Cassino, 10 e 11 giugno 2016, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1/2016, p. 53.

²³ In questo senso, P. BARILE, *Il soggetto privato nella costituzione italiana*, Padova, 1953, p. 121.

²⁴ Vedi A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella costituzione italiana*, *Arch. Giur.*, 1963, p. 111 e ss., ID, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale in www.rivisaic.it*, fasc. n. 1/2015, 6 febbraio 2015.

Piuttosto difficile è ricostruire una nozione unitaria di ordine pubblico, trattandosi di un concetto variabile, plurimo e dai confini difficilmente tracciabili. Semplificando, per ordine pubblico si intende l'insieme dei valori che una certa collettività esprime in un dato momento storico, rendendo così impossibile predeterminarne in via definitiva il contenuto. Una siffatta indeterminatezza e relatività incidono (e non poco) sulla sua possibile configurazione di limite naturale delle libertà fondamentali. Partendo dal dato costituzionale, va detto che nella nostra Carta fondamentale non vi è alcuna espressa menzione dell'ordine pubblico²⁵ ma si ravvisano espressioni riferibili ad elementi costitutivi del concetto di ordine pubblico (incolumità, sicurezza e buon costume) assunte quali limiti speciali all'esercizio di singole libertà costituzionalmente garantite²⁶. Secondo dottrina autorevole, l'ordine pubblico non può configurarsi come clausola generale in grado di legittimare l'introduzione di limiti impliciti e non previsti all'esercizio delle libertà fondamentali ma è circoscritto alle sole libertà a cui espressamente è riferito, sia pure attraverso i suoi elementi costitutivi. Considerarlo un limite immanente dell'ordinamento giuridico significherebbe introdurre una ragione potenziale di rottura del principio di legalità e delle garanzie costituzionali²⁷. Tale posizione dottrinale va piuttosto nella direzione di accogliere il canone ermeneutico della "presunzione di massima espansione delle libertà costituzionali"

²⁵ L'ordine pubblico viene menzionato nei soli artt. 117 Cost., co. II lett. h) e 118, co. III, così come modificati dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. La ragione di tale scelta dei Costituenti è da ravvisarsi nell'ampio ricorso a tale espressione negli ordinamenti autoritari come fondamento di poteri statali di polizia indeterminati nel loro contenuto. L'avvento di una Costituzione rigida, la previsione della riserva di legge nonché il principio di tassatività dei limiti all'esercizio dei diritti di libertà non poteva accogliere l'idea dell'ordine pubblico prevalsa nel regime fascista. A tal proposito, il testo originario dell'art. 19 Cost. garantiva la libertà religiosa "purché non si tratti di religione o culto implicanti principi o riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume". Nel testo definitivo, il riferimento all'ordine pubblico fu soppresso dall'emendamento Cianca - Calamandrei poiché ritenuto elastico e di difficile determinazione, e soprattutto troppo restrittivo per la libertà religiosa. Cfr seduta del 12 aprile 1947 in A.C., I, 829, 834. Per maggiore approfondimento, F. FINOCCHIARO, *Art. 19* in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1977, p. 276 ss; V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 122 ss.; A. CERRI, voce *Ordine pubblico (dir. cost.)* in *Enc. Giur. It.*, XXII, Roma, 1990; G. CORSO, voce *Ordine pubblico nel diritto amministrativo* in *Dig. Pubbl.*, X, 1995.

²⁶ In particolare, l'incolumità pubblica negli artt. 14 e 17 Cost. in tema di libertà domiciliare e di riunione; la sicurezza pubblica negli artt. 16, 17 e 41 Cost.; la sanità negli artt. 14 e 16 Cost. libertà domiciliare e di circolazione, il buon costume nell'art. 19 e 21 Cost.

²⁷ L. PALADIN, voce *Ordine pubblico* in *Noviss. Dig. It.*, 1965, XII, p. 131.

intesa come interpretazione estensiva delle norme relative assicurandosi «la massima ampiezza da riconoscere alla libera sfera di attività dell'individuo e del gruppo»²⁸. In quest'ordine di idee, i diritti non sono per natura limitati ma nascono come raffigurati dal diritto positivo con i soli limiti espressamente sanciti dalla stessa Costituzione oppure da altre norme costituzionali che, affermando altri principi, limitano indirettamente il diritto stesso²⁹. È negata così, la possibilità di ammettere limiti impliciti non deducibili dal testo costituzionale ma dalla natura di quelle attività pensate dalla Costituzione come esplicazione di diritti fondamentali³⁰.

La giurisprudenza costituzionale, affermando invece la natura limitata di ciascun diritto, riconosce l'ordine pubblico come interesse collettivo meritevole di tutela, inteso nel senso di ordine legale su cui poggia la convenienza sociale per poi configurarlo come ordine istituzionale e fine congenito del sistema costituzionale vigente³¹. Tale concezione trasmigra, infine, verso un'idea di ordine pubblico

²⁸ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., pag. 41. Si veda, G. D'AMICO, *La massima espansione delle libertà e l'effettività della tutela dei diritti* in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri* (a cura di) Antonio Ruggeri, Torino, 2016.

²⁹ In questo senso, P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit.

³⁰ P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, 2005, p. 100 e ss.

³¹ In particolare, la Corte ha avuto modo di precisare che per quanto altrimenti ispirata rispetto agli ordinamenti autoritari, l'esigenza dell'ordine pubblico «non è affatto estranea agli ordinamenti democratici e legalitari, né è incompatibile con essi» Secondo la Corte dunque l'ordine pubblico «è un bene inerente al vigente sistema costituzionale», il cui mantenimento costituisce «una finalità immanente», tanto che anche le libertà cosiddette privilegiate non possono sottrarsi ai principi generali dell'ordinamento giuridico, i quali impongono limiti naturali alla espansione di qualsiasi diritto poiché «la tutela costituzionale dei diritti ha sempre un limite insuperabile nell'esigenza che, attraverso l'esercizio di essi non vengano sacrificati beni ugualmente garantiti dalla Costituzione» (sentenza n. 19 del 1962, poi ripresa dalla sent. n. 25 del 1965). Sulla sent. n. 19 del 1962, in senso opposto, C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero e l'ordine pubblico*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 191 ss, il quale nello specifico dichiara " Questa [la Costituzione], quando ha inteso conferire alla legge il potere di limitare i diritti proclamati in nome dell'ordine pubblico lo ha detto espressamente, sicché la mancata previsione del limite, il mancato conferimento alla legge della potestà di porre limiti ad una libertà in nome dell'ordine pubblico equivalente a negazione di questa possibilità. Perciò l'art. 21 nella sua categoricità non prevedendo che la libertà di manifestazione del pensiero possa essere limitata in nome dell'ordine pubblico, non tanto non consente, quanto esclude che quell'ordine possa giustificare limiti a questa libertà". Sulla sent. n. 25/1965, in senso critico, V. CRISAFULLI, In tema di limiti alla cronaca giudiziaria, in *Giur. cost.*, 1965, p. 246 ss. Nello stesso senso, sentt. n. 87 del 1966, 65 del 1970, 168 del 1971 e 15 del 1973.

costituzionale³², inteso quale "complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale"³³.

Nonostante i tentativi operati da giurisprudenza e dottrina, il ricorso ad un concetto indeterminato e generale di ordine pubblico che si presta a mutamenti nel tempo, fa emergere le non poche difficoltà di un suo inquadramento quale limite generale nel contesto delle libertà fondamentali. L'idea di ordine pubblico elaborata nei primi anni di vita della Costituzione come preservazione dell'ordine legale peraltro ha assunto connotati e contenuti diversi nell'epoca attuale in cui la minaccia del terrorismo e l'uso della violenza armata sono la principale preoccupazione degli Stati europei, capaci di mettere a repentaglio l'integrità.

³² Significativa in tal senso la sentenza n. 168 del 1971, considerato in diritto, par. 3, in cui si afferma che "la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo diventerebbe illusoria per tutti, se ciascuno potesse esercitarli fuori dell'ambito delle leggi, della civile regolamentazione, del ragionevole costume. Anche diritti primari e fondamentali (come il più alto, forse, quello sancito nell'art. 21 della Costituzione) debbono venir temperati con le esigenze di una tollerabile convivenza". Con nota di A. PACE, *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale* in *Giur. cost.*, 1971, I, p. 1777 ss.

³³ Corte cost., sent. n. 35 del 2011 Nello stesso senso, già Corte cost. sent. n. 218 del 1988 secondo cui "Il contenuto di quest'ultimo concetto [ordine pubblico], com'è noto, è dato da quei beni giuridici fondamentali o da quegli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale. La tutela di questi interessi - fra i quali rientrano l'integrità fisica e psichica delle persone, la sicurezza dei possessi e il rispetto o la garanzia di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l'esistenza e lo svolgimento dell'ordinamento - rappresenta il nucleo delle funzioni di polizia di pubblica sicurezza, che l'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, come ha riconosciuto questa Corte (sent. n. 77 del 1987), attribuisce in via esclusiva allo Stato". *Ex plurimis*, sentt. n. 290 del 2001, 129 del 2009 e - in rapporto a fattispecie nelle quali veniva specificamente in rilievo il concetto di sicurezza urbana - sentt. n. 196 del 2009, n. 274 e n. 226 del 2010.

Da questa premessa la Corte ha ridefinito l'ordine pubblico nel senso di ordine legale costituito in grado di preservare la convivenza sociale, astraendosi dalla concezione fascista e precisando che la locuzione "ordine pubblico" ricorrente in leggi anteriori al gennaio 1948 debba intendersi come ordine pubblico costituzionale tale da consentire a tutti il godimento effettivo dei diritti inviolabili, percependolo come premessa all'esercizio delle libertà. Non sono poi mancate pronunce nelle quali la Corte ha, per certi versi, mitigato il suo approccio, riconducendo l'ordine pubblico da limite delle libertà a interesse costituzionale, meritevole di tutela al pari delle altre libertà costituzionalmente garantite accostandolo, per certi versi, all'espressione di pubblica sicurezza.

4.1 segue la sicurezza dello Stato e la pacifica convivenza.

Il concetto di sicurezza pubblica è utilizzato in Costituzione, seppur con prudenza, come limite espresso alle specifiche libertà di circolazione e soggiorno, di riunione e di iniziativa economica, e, in senso lato, all'art. 13 Cost., riferendosi alla pubblica autorità quale soggetto abilitato ad adottare provvedimenti limitativi della libertà personale. La dottrina ha lungamente evidenziato la sua natura polisenso³⁴, interrogandosi in merito alla possibilità di configurare la sicurezza come diritto o invece come un interesse collettivo da difendere³⁵.

La sicurezza viene individuata in ogni caso come un valore primario da preservare per garantire un ordinato sviluppo della vita dei consociati senza inibire l'attuazione delle libertà personali³⁶. Nella giurisprudenza costituzionale, la sicurezza pubblica viene intesa come l'ordinato vivere civile, quale meta di uno Stato democratico³⁷, garantito dall'insieme delle misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, alla preservazione dell'integrità fisica e psichica degli individui³⁸, alla tutela dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità

³⁴ M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012.

³⁵ Per approfondimenti sul tema, A. PACE, *Libertà e sicurezza. Cinquant'anni dopo*, in *Dir. e soc.*, 2/2013, p. p. 178; ID, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2015; P. TORRETTA, *Diritto alla sicurezza" e altri diritti e libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, in (a cura di A. D'Aloia) *Diritti e Costituzione*, Milano, 2003, p. 455; T. F. GIUPPOLI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, cit.

³⁶ V. BALDINI, *Tirannia della sicurezza nello Stato costituzionale di diritto?*, in (a cura di V. Baldini) *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, Cassino, 2005, p. 13.

³⁷ Corte cost., sent. n. 2 del 1956 in cui "esclusa l'interpretazione, inammissibilmente angusta, che la "sicurezza" riguardi solo l'incolumità fisica, sembra razionale e conforme allo spirito della Costituzione dare alla parola "sicurezza" il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'"ordinato vivere civile", che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico". Nello stesso senso, cfr. Corte cost., sentt. nn. 407/2002, 6/2004, 162/2004, 428/2004, 95 del 2005, 383/2005.

³⁸ Corte cost., sent. n. 144 del 1970 in cui si è parlato della sicurezza come "garanzia di un normale vivere civile in un ordine democratico"; ancora, Corte cost. sent. n. 77 del 1987 definendo la sicurezza pubblica come "funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico"; sentt. 218 e 740 del 1988, 162 del 1990.

nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni³⁹. In un primo momento, la Corte non ha chiarito la relazione tra sicurezza pubblica e ordine pubblico, successivamente ha distinto i due concetti elevandoli a valori costituzionalmente rilevanti⁴⁰. In occasioni seguenti ha poi avuto modo di precisare che la sicurezza statale è un interesse pubblico diffuso⁴¹, obiettivo primario dell'ordinamento nella sua complessità, riservandosi allo Stato la specifica funzione di polizia di sicurezza distinta dalla funzione di polizia amministrativa riservata alle autonomie territoriali⁴².

Il limite della "pacifica convivenza" - più volte richiamato nella sua giurisprudenza anche nell'accezione di "ordinato vivere civile" tra i consociati- si configura come un concetto strettamente alla sicurezza dello Stato, poiché spesso ricondotto dalla Corte quale fine ultimo del mantenimento dell'ordine pubblico. Nella pronuncia in esame, la pacifica convivenza sembra assumere una connotazione evocativa di quel "*vivre ensemble*" già affermato dai giudici di Strasburgo nella nota pronuncia sul caso S.A.S. c. Francia relativamente al divieto della legge francese di indossare il velo islamico negli spazi pubblici⁴³. Nella specie,

³⁹ Corte cost., sentt. nn. 162 del 1990, 1034 e 218 del 1988, 77 del 1987, 115 del 1995.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 133 del 1992.

⁴¹ Corte cost. sent. n. 407 del 2002.

⁴² Corte cost., sent. n. 290 del 2001, affermando che "questa Corte aveva poi modo di chiarire che la ripartizione delle attribuzioni tra lo Stato e le Regioni, in relazione alle funzioni di polizia, deve ritenersi fondata sulla distinzione tra le competenze attinenti alla sicurezza pubblica, riservate in via esclusiva allo Stato ex art. 4 del medesimo d.P.R. n. 616 del 1977, e le altre funzioni rientranti nella nozione di polizia amministrativa, trasferite alle Regioni come funzioni accessorie rispetto agli ambiti materiali attribuiti alla loro competenza. La funzione di polizia di sicurezza, osservava la Corte, riguarda quindi le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico e, pertanto, si riferisce alla attività di polizia giudiziaria e a quella di pubblica sicurezza; la funzione di polizia amministrativa riguarda, diversamente, l'attività di prevenzione e repressione diretta ad evitare danni o pregiudizi a persone o cose nello svolgimento di attività rientranti nelle materie affidate alla competenza regionale (sentenza n. 218 del 1988) [...] Una siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali".

Tale indirizzo ha poi trovato conferma nella previsione dell'art. 117, comma II lett. h) come novellato dalla riforma del titolo V della Costituzione con cui il legislatore ha espressamente attribuito allo Stato la potestà legislativa esclusiva in tema di sicurezza.

⁴³ Corte EDU, Grande Camera, S.A.S. c. Francia, 1 luglio 2014, ric. n. 43835/11. Per un esame sulla pronuncia, S. ANGELETTI, *Il divieto francese al velo integrale, tra valori, diritti, laicità e fraternità* in

muovendo dal principio costituzionale di fraternità quale valore fondamentale garante della coesione della nazione, la Corte EDU ha ritenuto il divieto imposto dalla normativa nazionale proporzionale allo scopo perseguito dal legislatore, vale a dire il mantenimento del "socle minimal des valeurs" all'interno di una società aperta e democratica, quale spazio di socializzazione e integrazione⁴⁴. La copertura del volto in pubblico non faciliterebbe l'interazione relazionale, anzi, andrebbe a favorire una sorta di "chiusura" rispetto alla dimensione sociale della collettività. Dunque, la pacifica convivenza non configura un richiamo all'ordinata convivenza sociale ma si arricchisce di un'ulteriore accezione che comprende l'integrazione sociale e culturale, intesa come unità strutturale e funzionale dell'ordinamento in grado di assicurare il mantenimento dell'equilibrio interno del sistema e dunque la protezione dei diritti e delle libertà altrui nel pluralismo degli interessi individuali⁴⁵.

Nel nostro ordinamento interno suggestiva è anche la pronuncia della Corte di cassazione sul porto del *kirpan* in luoghi pubblici che costituisce adempimento di

federalismi.it, n. 1/2016, 22 gennaio 2016; ID., "Vivere ensemble" con il velo integrale? Religione e spazio pubblico di fronte ai giudici di Strasburgo nell'ambito della ricerca a cura dell'Università di Perugia, Dipartimento di Diritto pubblico, su "L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo di Strasburgo"; B. BARBISAN, "Vivere insieme" all'ombra del velo in *Dir. Pubbl.* n. 3/2014; I. RUGGIU, *S.A.S vs France. Strasburgo conferma il divieto francese al burqa con l'argomento del "vivere insieme"* in *www.forumcostituzionali.it*, 12 settembre 2014; 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*.

⁴⁴ In particolare, par. 122: «It can understand the view that individuals who are present in places open to all may not wish to see practices or attitudes developing there which would fundamentally call into question the possibility of open interpersonal relationships, which, by virtue of an established consensus, forms an indispensable element of community life within the society in question. The Court is therefore able to accept that the barrier raised against others by a veil concealing the face is perceived by the respondent State as breaching the right of others to live in a space of socialization which makes living together easier».

⁴⁵ Par. 157 e 158. Tale limite è stato invocato recentemente dal giudice di Nizza (ordinanza del 22 agosto 2016, nn. 1603508 e1603523) il quale ha ritenuta legittima l'ordinanza *anti-burkini* adottata dal sindaco di Cannes in quanto tale indumento è da considerarsi un attentato ai valori della repubblica, ed in particolare, al valore della laicità. Aderendo a tali argomentazioni, il giudice francese ha ritenuto la misura adottata proporzionata rispetto alle finalità perseguite volte a la salvaguardia dei valori essenziali della comunità francese. Nello stesso senso, Corte EDU, *Belcacemi e Oussar c. Belgio*, ric. n. 37798/13 e *Dakir c. Belgio*, ric. n. 4619/2012, entrambe del 11 luglio 2017 nelle quali i giudici hanno ritenuto legittimo il divieto di velo integrale nei luoghi pubblici imposto dalla legge belga poiché la restrizione risponde ad una garanzia di coesione sociale, di "protezione dei diritti e delle libertà altrui" necessaria "in una società democratica".

un dovere religioso. Al riguardo, la Suprema Corte ha espressamente dichiarato che la libertà religiosa "incontra dei limiti, stabiliti dalla legislazione in vista della tutela di altre esigenze, tra cui quelle della pacifica convivenza e della sicurezza, compendiate nella formula dell'ordine pubblico"⁴⁶. Così, l'integrazione sociale diventa l'elemento giuridico in grado di giustificare la prevalenza di interessi generali della comunità (sicurezza pubblica, pacifica convivenza, etc.).

5. - Conclusioni

Pur confermando l'istanza pluralista in tema di libertà religiosa, la sentenza richiama la praticabilità dei limiti immanenti come barriera all'esercizio di un diritto fondamentale. Nelle valutazioni argomentative della Corte costituzionale, tali limiti sono posti a presidio di interessi generali o beni di rilievo costituzionale connessi, in qualche modo, con la necessità di preservare l'identità specifica dello Stato democratico. La sussistenza di tali limiti si riconnette, in generale, ad un'attività di interpretazione sistematica della Costituzione nella prospettiva di una complessa mediazione tra le diverse istanze concorrenti. La Consulta conferma,

⁴⁶ Ad avviso della Corte di Cassazione: "In una società multietnica, la convivenza tra soggetti di etnica diversa richiede necessariamente l'identificazione di un nucleo comune in cui immigrati e società di accoglienza si debbono riconoscere. Se l'integrazione non impone l'abbandono della cultura di origine, in consonanza con la previsione dell'art. 2 Cost. che valorizza il pluralismo sociale, il limite invalicabile è costituito dal rispetto dei diritti umani e della civiltà giuridica della società ospitante. E' quindi essenziale l'obbligo per l'immigrato di conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale, in cui ha liberamente scelto di inserirsi, e di verificare preventivamente la compatibilità dei propri comportamenti con i principi che la regolano e quindi della liceità di essi in relazione all'ordinamento giuridico che la disciplina. La decisione di stabilirsi in una società di cui è noto, e si ha consapevolezza che i valori di riferimento sono diversi da quelli di provenienza ne impone il rispetto e non è tollerabile che l'attaccamento ai propri valori, seppure leciti secondo le leggi vigenti nel paese di provenienza, porti alla violazione cosciente di quelli della società ospitante. La società multietnica è una necessità, ma non può portare alla formazione di arcipelaghi culturali confliggenti, a seconda delle etnie che la compongono, ostandovi l'unicità culturale e giuridica del nostro Paese che individua la sicurezza pubblica come un bene da tutelare e, a tal fine, pone il divieto del porto di armi e di oggetti atti ad offendere" (Cass., pen., Sez. I, sent. n. 24084/2017, deposito 15 maggio 2017). Per approfondimento, A. RUGGERI, *La questione del kirpan quale banco di prova del possibile incontro (e non dell'inevitabile scontro) tra le culture, nella cornice del pluralismo costituzionale (a margine di Cass., I sez. pen., n. 24084 del 2017)*, in www.giurcost.org, 29 maggio 2017; A. NICO *Ordine pubblico e libertà di religione in una società multiculturale (Osservazioni a margine di una recente sentenza della Cassazione sul kirpan)* in *Rivista AIC*, 14 giugno 2017; A. GUSMAI, «Giustificato motivo» e (in)giustificate motivazioni sul porto del kirpan. A margine di Cass. pen., Sez. I, sent. n. 24084/2017, in Dirittifondamentali.it, 6 maggio 2017.

così, che i diritti fondamentali sono in un rapporto di tensione con altri beni costituzionali, ugualmente meritevoli di tutela⁴⁷, cosicché il loro esercizio non può realizzare sempre il sacrificio di interessi generali spesso coincidenti con i compiti tipici di uno Stato di diritto⁴⁸.

Si ribadisce inoltre l'impossibilità di individuare in maniera certa e definita tutti i possibili limiti a cui è assoggettabile l'esercizio dei diritti fondamentali, così che il limite implicito inevitabilmente si inserisce nel giudizio di bilanciamento tra gli interessi in conflitto⁴⁹, il cui esito potrebbe determinare una prevalenza o una soccombenza dei diritti di libertà rispetto all'interesse riconducibile ad un limite immanente della Costituzione.

Va infatti evidenziato come la definizione concreta dell'equilibrio tra interessi concorrenti non può mai dirsi definitiva, dovendosi tener conto del mutamento del contesto sociale e della coscienza pubblica con la conseguenza di dover talvolta interpretare diversamente gli stessi principi costituzionali soggetti a subire trasformazioni rispetto al tempo e alle condizioni in cui essi vengono ad operare data la loro natura generale⁵⁰. Pertanto, la determinazione dei limiti immanenti è legata non solo alle antinomie tra le istanze concorrenti che devono essere coniugate secondo criteri di stretta proporzionalità e ragionevolezza, come suggerito dalla Corte stessa, ma a vicende contingenti, oltre che alle differenti percezioni ideologiche ed evolutive della stessa Costituzione⁵¹.

Inoltre la ricerca interpretativa di un punto di equilibrio tra limite immanente ed esercizio della libertà implica, tra l'altro, il rischio che l'utilizzo di

⁴⁷ La stessa Corte, nella sentenza 86 del 1974 riferendosi all'art. 21 della Costituzione, affermava che "la previsione costituzionale del diritto di manifestare il proprio pensiero non integra una tutela incondizionata ed illimitata della libertà di manifestazione del pensiero, giacché, anzi, a questa sono posti limiti derivanti dalla tutela del buon costume o dall'esistenza di beni o interessi diversi che siano parimenti garantiti o protetti dalla Costituzione".

⁴⁸ In questo senso, P. HABERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, a cura e con introduzione di P. Ridola, Roma, 1996, p. 65 ss.

⁴⁹ G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi* in *Etica & Politica*, 2006, p. 18.

⁵⁰ R. ROMBOLI, *Il significato essenziale della motivazione per le decisioni della Corte costituzionale in tema di diritti di libertà pronunciate a seguito di bilanciamento tra valori costituzionali contrapposti*, in V. Angiolini (a cura di) *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1992, p. 207.

⁵¹ Sul punto si richiama, V. BALDINI, *Tutela dei diritti fondamentali e limiti dell'integrazione sociale nello stato multiculturale*, in *www.dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1/2017.

paramenti incerti da un punto di vista oggettivo (come accade con l'ordine pubblico, la sicurezza dello Stato, la pacifica convivenza) possano determinare ad opera dello stesso legislatore o di un'autorità giurisdizionale una violazione delle sfere della libertà personale garantita dalla Costituzione, legittimandosi misure per reprimere il mero dissenso politico-ideologico, considerato in contrasto con i valori dell'ordine legale costituito. A ciò si aggiunge anche la diversa percezione dell'interprete a fattori sociali contingenti e a esigenze imminenti, tali da assecondare la sussistenza di limiti all'esercizio delle libertà in favore di un interesse generale ritenuto prevalente.

D'altro verso, una concezione accentuatamente liberale della Costituzione potrebbe implicare una differente connotazione del rapporto tra libertà e limiti generali. Un'idea assolutista delle libertà, di cui, dal punto di vista giuridico, la tassatività dei limiti in Costituzione ne è il risvolto pratico, potrebbe determinare soprattutto nei contesti contemporanei indeboliti dalle minacce del terrorismo internazionale, una destabilizzazione dei fondamenti organizzativi dello Stato. Ciò tende a prefigurare una mediazione condizionata dei valori costituzionali che in ogni caso non può mai giungere a pregiudicare irreversibilmente i diritti individuali in nome di una tutela pressoché assoluta degli interessi generali con cui i primi entrano in conflitto.