

La lingua italiana negli edifici di culto tra “palese irragionevolezza”, riparto di competenze Stato-Regioni e libertà di lingua.

di Edoardo Caterina
(26 ottobre 2017)

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2017)

1.1. Con la sentenza in commento¹ la Corte costituzionale si è pronunciata, nell’ambito di un procedimento in via principale, sulla questione di costituzionalità della legge della Regione Veneto n. 12 del 2016 che aveva a sua volta modificato la precedente legge regionale sul governo del territorio (l. reg. 11/2004) introducendo gli art. 31-*bis* e 31-*ter*². Il Governo ha impugnato il nuovo art. 31-*bis* e l’art. 31-*ter* limitatamente al secondo periodo del suo comma 3. L’art. 31-*bis* disponeva (e dispone) al primo comma che: «La Regione e i comuni del Veneto, ciascuno nell’esercizio delle rispettive competenze, individuano i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell’articolo 8, terzo comma, della Costituzione, e delle altre confessioni religiose». Tale disposizione è stata impugnata in quanto considerata troppo generica e ambigua e tale, quindi, da consentire discriminazioni tra le diverse confessioni. Veniva in particolare invocato il precedente costituito dalla sent. n. 63 del 2016 con cui la Corte aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale di una legge regionale lombarda sul governo del territorio che, in materia di edilizia di culto, prevedeva differenze di trattamento favorevoli alle confessioni munite di intesa con lo Stato ex art. 8 comma 3 Cost.³. L’art. 31-*ter* prevedeva invece che il richiedente la realizzazione di una struttura religiosa dovesse stipulare una convenzione con il comune interessato e che in tale convenzione potesse essere previsto, tra le

1 Sulla medesima sentenza si segnalano anche i seguenti commenti: F. RIMOLI, *Eguaglianza tra confessioni, attrezzature per servizi religiosi e uso dell’italiano per attività extraculturali*, in *Giur. cost.*, 2/2017, pp. 672 ss.; F. OLIOSI, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali nuovamente al cospetto della Corte costituzionale: la sentenza n. 67 del 2017*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2017 (29).

2 Per una esposizione più nel dettaglio della normativa si rinvia al testo di legge e ad A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l’edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il “convitato di pietra” dell’emergenza terrorismo*, su www.forumcostituzionale.it (30.03.2017), § 5.

3 Al riguardo, si rinvia, senza pretesa di esaustività, ai seguenti commenti e ai riferimenti ivi contenuti: M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno di crescente sicurezza*, in *Giur. cost.*, 2/2016, pp. 647 ss.; ID., *L’edilizia di culto tra libertà religiosa, limitazioni ragionevoli e competenze normative*, in *Quad. cost.*, 2/2016, pp. 365 ss.; A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l’edilizia di culto...*, cit.; A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto e eguaglianza tra confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in questa *Rivista*, 3/2016, pp. 599 ss. Sul tema della parità di trattamento delle diverse confessioni va rammentata anche la fondamentale sent. 52 del 2016 che però affronta in concreto profili decisamente diversi rispetto a quelli della 63/2016 e della 67/2017.

altre cose, «l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto» (art. 31-ter, comma 3, secondo periodo). Impugnato l'art. 31-ter limitatamente a quest'ultima previsione, la difesa erariale lamentava da un lato la lesione del riparto di competenze Stato-Regioni in quanto la legge regionale si sarebbe spinta a regolare rapporti tra Repubblica e confessioni religiose (art. 117, comma 2 lett. c) Cost.) e avrebbe invaso la potestà legislativa statale in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, comma 2 lett. h) Cost.), dall'altro la lesione della libertà di religione garantita dall'art. 19 Cost.

La Corte ha ritenuto infondata la questione attinente all'art. 31-bis, dal momento che lo stesso si applica indistintamente a tutte le confessioni religiose, a prescindere dall'avvenuta stipulazione di un'intesa con lo Stato. Sotto questo punto di vista, in effetti, la legge regionale del Veneto si differenzia in modo sostanziale dalla legge lombarda censurata con la sent. 63/2016. Né l'ambiguità e la vaghezza della disposizione sono state sufficienti a farla ritenere costituzionalmente illegittima: l'uso improprio dell'ampio margine di discrezionalità concesso ai comuni – afferma la Corte – potrà essere censurato «caso per caso nelle opportune sedi giurisdizionali» (*cons. in diritto*, 2.2)⁴. Quanto all'art. 31-ter, la Corte accoglie il ricorso del Governo e dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata. La Consulta, in particolare, accertato che la legislazione in materia di governo del territorio ricade nella competenza regionale *fi tantoché* sia volta ad assicurare «uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi», ha ricavato di qui la sussistenza di una “delimitazione finalistica” della normativa stessa. Alla luce di ciò, è stata rilevata la palese irragionevolezza della disposizione per la sua incongruità con le finalità perseguite dalla normativa *de qua* (*cons. in diritto*, 3.2-3.3).

1.2. Chiariti in breve i punti affrontati dalla pronuncia, ci si soffermerà, in questo breve commento, su due questioni che mostrano particolare interesse. Vale innanzitutto la pena chiedersi che tipo di “test di ragionevolezza” abbia effettuato la Corte nella sentenza in esame. Si vedrà che si tratta di un particolare caso in cui la Corte non ha eseguito la canonica operazione di bilanciamento tra diritti costituzionalmente protetti, ma ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di parte dell'art. 31-ter non già per motivi sostanziali, ma per una incoerenza formale e intrinseca al testo di legge. In ragione di ciò rimane impregiudicato se sia costituzionalmente legittimo un obbligo di lingua italiana negli edifici di culto. Ci interrogheremo quindi, nella seconda parte di questo contributo, su come tale delicata questione possa essere risolta nel merito.

2. Una questione preliminare consiste nel comprendere quale fosse la effettiva *ratio* della legge regionale. Secondo il Governo essa sarebbe stata da identificare nella tutela dell'ordine pubblico, materia ricadente sotto l'esclusiva competenza dello Stato; secondo la Regione essa avrebbe dovuto invece

⁴ Così anche nella sent. 63/2016 (*cons. in diritto*, 6). Critico M. CROCE, *L'edilizia di culto tra libertà religiosa...*, cit., p. 369, per il quale demandare alle autorità amministrative scelte potenzialmente foriere di discriminazioni celerebbe preoccupazioni “da Ministero dell'Interno”.

essere vista nel «favorire l'integrazione di tutti gli appartenenti alla comunità» (cfr. *in fatto*, 2.2). La Corte non ha preso chiaramente posizione su questa questione in quanto la ha in qualche modo ritenuta assorbita nella "palese irragionevolezza", anche se non si può escludere che tale irragionevolezza risulti in qualche modo anche dalla limitazione della potestà legislativa regionale alla materia «governo del territorio». In ogni caso, pare innegabile che la autentica *ratio* della l. reg. Veneto 12/2016 fosse ispirata, come anche quella della precedente legge reg. Lombardia 2/2015, a esigenze "securitarie"⁵ dovute ai timori per la possibile opera di integralisti islamici all'interno delle moschee. Come ha chiarito la sent. 63/2016 nel caso della legge lombarda⁶, tali esigenze vanno ricomprese nella materia «ordine pubblico e sicurezza» di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. h) Cost.) e l'intervento del legislatore regionale risulta dunque costituzionalmente illegittimo. La posizione della Regione Veneto, per la quale il fine di favorire "l'integrazione sociale" rientrerebbe tra le competenze regionali, sarebbe forse sostenibile in astratto alla luce di certa giurisprudenza della Corte⁷, ma va considerato che "l'integrazione sociale" è una materia trasversale che si innesta su diversi titoli competenziali⁸ e non può mai andare disgiunta da una valutazione in concreto delle singole misure poste in essere. In questo caso ci pare che "l'integrazione" vada incasellata nella materia «ordine pubblico», visto l'approccio del legislatore, non meramente promozionale e incentivante, ma volto a porre

5 Così a proposito della legge lombarda "anti-moschee": M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto*, cit., p. 655. Sulla legge veneta si veda la ricostruzione di A. LORENZETTI (*La Corte costituzionale e l'edilizia di culto...*, cit., § 5) che parla di un «dichiarato obiettivo di contrastare il terrorismo di matrice islamica». Parla di una legislazione nata da una «ondata di paura e desiderio di sicurezza» F. OLIOSI, *Libertà di culto...*, cit., p. 5.

6 A proposito dell'art. 72, commi 4 e 7 lett. e) della l. reg. Lombardia 2/2015. Cfr. *cons. in diritto*, 8.

7 Si vedano ad esempio le sentt. nn. 300/2005, 269/2010, 299/2010, 61/2011 in cui la Corte costituzionale si è pronunciata, in modo complessivamente favorevole alle Regioni, su disposizioni di leggi regionali volte a favorire l'integrazione degli immigrati e a estendere diritti sociali alle persone straniere sul territorio. Sul punto per tutti: F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in questa *Rivista*, 5/2011. pp. 1086 ss.; G. BASCHERINI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del «pacchetto sicurezza»*. Osservazioni a margine delle sentt. nn. 269 e 299 del 2010, in *Giur.cost.*, 5/2010, pp. 3901 ss.

8 Ad esempio: «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» (art. 117, comma 2, lett. a); «immigrazione» (lett. b); «rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose» (lett. c); «ordine pubblico e sicurezza» (lett. h); «istruzione» (art. 117, comma 2 lett. n e art. 117 comma 3), «tutela della salute» (art. 117 comma 3) oltre che, tra le materie residuali, gli ambiti inerenti ai servizi sociali e agli alloggi popolari. Ma sotto la *ratio* dell'integrazione possono intervenire disposizioni negli ambiti più vari e nessun elenco in astratto di materie può dirsi esaustivo. Parla di «denominazione ambigua» con riferimento alla "integrazione": G. BASCHERINI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni...*, cit., p. 3907. Per un inquadramento più generale del concetto di "integrazione" nel diritto costituzionale: E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, *La Costituzione come fonte e condizione per l'integrazione dei migranti*, in S. D'ACUNTO, A. DE SIANO, V. NUZZO (a cura di), *In cammino tra aspettative e diritti*, Napoli 2017, pp. 153 ss.

obblighi a carico delle comunità “da integrare”, con potenziali interferenze con le politiche statali di prevenzione e repressione dei reati⁹.

3.1. La parte più interessante della pronuncia è certamente costituita dal punto 3.3. *in diritto* con cui viene motivata l'illegittimità costituzionale di parte dell'art. 31-*ter*, motivazione che, a detta di alcuni, risulterebbe carente e non perspicua¹⁰. In realtà, la argomentazione, per quanto ellittica, è del tutto chiara: la normativa censurata è *palesamente irragionevole* in quanto eccentrica nei contenuti rispetto all'ambito e alle finalità propri di una legge regionale di governo del territorio. Secondo la Corte tale “eccentricità” era palese e per questo la sentenza non spiega con esattezza in cosa essa consista. Indubbiamente essa va identificata nel fatto che una disposizione di una legge in materia urbanistica ha previsto limitazioni ispirate a esigenze di ordine pubblico (come sostenuto dalla Presidenza del Consiglio) ovvero a «finalità di integrazione sociale» (come invece eccepito dalla Regione Veneto). La Corte parla di una «delimitazione finalistica» insita nella normativa che sarebbe stata travalicata dal legislatore regionale. In altri termini, la irragionevolezza è rilevata sulla base di un fattore formale, ossia l'eterogeneità di una disposizione rispetto al contesto normativo in cui è collocata. Sembrerebbe quasi che qui la Corte impieghi il tradizionale argomento ermeneutico della *sedes materiae*¹¹ per esercitare uno scrutinio simile a quello svolto sugli emendamenti approvati in sede di conversione di un decreto legge, emendamenti che, come stabilito nella più recente giurisprudenza, non possono essere «del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario»¹². L'effetto è, in entrambi i casi, di vincolare a determinate finalità un soggetto, il legislatore, che sarebbe in linea di principio “libero nei fini”. Certamente nella “eccentricità” denunciata dalla Corte si potrebbe leggere anche un riferimento indiretto alla carenza di competenze da parte del legislatore regionale. Il testo tuttavia non offre indicazioni esplicite in tal senso e la “palese irragionevolezza” lascia supporre che la Corte abbia inteso soltanto esercitare un sindacato sulla *razionalità* della misura, ossia una valutazione della (ir)ragionevolezza intesa nella sua accezione più minimale¹³.

9 Cfr. Corte cost. sent. 35/2012: «La promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo: è tuttavia necessario che misure predisposte a tale scopo nell'esercizio di una competenza propria della Regione [...] non costituiscano strumenti di politica criminale, né, in ogni caso, generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati» (*cons. in diritto*, 2).

10 Così L. BRUNETTI, “Palese irragionevolezza” o “totale eccentricità”: quale vizio “appare evidente”? I dubbi sulla (insoddisfacente) motivazione, di una giusta decisione, in www.forumcostituzionale.it (13.03.2017).

11 Cfr. G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano 1980, pp. 376 s.

12 Corte costituzionale, sent. n. 22 del 2012, *cons. in diritto*, 4.2. Cfr. R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza*, in *Federalismi.it* (7 marzo 2012).

13 Cfr. M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, www.cortecostituzionale.it (2013), p. 3 s.

La irrazionalità di una norma può essere infatti vista come la rottura della coerenza interna dell'ordinamento giuridico¹⁴, e ciò si verifica anche quando una normativa urbanistica contenga disposizioni "eccentriche" in materia, ad esempio, di ordine pubblico. Lo schema del giudizio di irrazionalità si fonda sul confronto tra la norma in esame e un *tertium comparationis*: alla luce della *ratio* delle rispettive norme se ne scrutano le differenze e si valuta la coerenza del legislatore con se stesso. Nel caso di specie, la Corte ha confrontato implicitamente la finalità della legge regionale con la finalità tipica di ogni normativa urbanistica (le finalità di governo del territorio) e, ritenute l'incoerenza, ha concluso per l'irrazionalità ("palese irragionevolezza") della disposizione impugnata¹⁵. Si tratta pertanto di una valutazione che non si inoltra nel merito di quanto disposto dalla norma, anche se in chiusura la Corte osserva che l'imposizione della lingua italiana avrebbe comportato «ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali». Tuttavia, a ben vedere, la sentenza non sembra avere negato in via di principio la possibilità di una legge statale che imponga l'uso della lingua italiana all'interno delle strutture religiose per le attività non strettamente afferenti al culto (ad esempio, per le prediche degli imam all'interno delle moschee): la Corte si è limitata a suggerire che, nell'ottica di un bilanciamento, le finalità poste a base di una limitazione dell'uso della lingua debbano essere espressione di un interesse costituzionale di elevata rilevanza.

3.2. Appurato che la Corte non ha affrontato la questione sostanziale riguardo al se e, nel caso, in che modi sia possibile imporre un obbligo di lingua italiana negli edifici di culto, è lecito domandarsi quale possibili risposte potrebbe fornire il diritto costituzionale a una simile problematica¹⁶. Tanto più che il tema è dibattuto in tutta Europa e non limitato al contesto italiano. In Germania di recente è stata avanzata l'idea di una "legge sull'Islam" (c.d. *Islamgesetz*) che regoli il finanziamento delle comunità religiose islamiche, disciplini un "registro delle moschee" e imponga l'obbligo di lingua tedesca per

14 Così: G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, p. 149. Cfr. anche: ID., *Su tre aspetti della ragionevolezza*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano 1994, pp. 179 ss. (pp. 182 s.).

15 Si può parlare in particolare di "razionalità sistematica" quando la Corte opera un "giudizio di coerenza" sulla razionalità intrinseca della legge servendosi di una interpretazione logico-sistematica dell'ordinamento. Così G. SCACCIA, *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Politica del diritto*, 3/1999, pp. 387 ss. (p. 410). Parla invece di "razionalità interna": G. ROMEO, *La comparazione degli argomenti in tema di diritti: le trasformazioni del giudizio di ragionevolezza*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2017, pp. 279 ss. (p. 294).

16 La legge regionale veneta non imponeva un vero e proprio obbligo in tal senso, ma consentiva ai Comuni di inserire nelle convenzioni urbanistiche «l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto». Tale impegno avrebbe tuttavia potuto essere garantito con gli ordinari strumenti attivabili in caso di inadempimento alle convenzioni urbanistiche, e in tal modo si sarebbe effettivamente fornita a ciascun Comune la possibilità di configurare un obbligo sanzionabile di uso della lingua italiana.

le prediche degli imam¹⁷. Lo stesso è avvenuto in Francia fin dal 2011, quando è stato proposto da alcune parti politiche un obbligo di lingua francese nelle moschee. Peraltro in entrambi i casi sono stati prontamente sollevati da parte di numerosi osservatori¹⁸ dubbi circa la possibile violazione del precetto costituzionale di libertà religiosa. È interessante osservare che in Italia la Corte costituzionale non sembra avere seguito questa linea nella sentenza in commento: nell'inciso finale in cui evidenzia la potenziale lesività di diritti fondamentali spiegata dalla disposizione impugnata, non si sofferma affatto sui risvolti attinenti alla libertà di religione, ma pone tutta l'attenzione su un generale "diritto alla lingua"¹⁹ che pare ricollegarsi più agli artt. 2 e 3 che non all'art. 6 Cost. Tale impostazione risale alle sentt. 62/1992 e 15/1996 che, in alcuni *obiter dicta*, hanno definito la lingua come «elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare» (sent. 15/1996) e, in particolare, l'uso della lingua all'interno di ciascuna minoranza etnica «come elemento fondamentale di identità culturale e come mezzo primario di trasmissione dei relativi valori e, quindi, di garanzia dell'esistenza e della continuità del patrimonio spirituale» (sent. 62/1992). Su tali presupposti, la tutela delle minoranze linguistiche va collocata «al punto di incontro con altri principi, talora definiti 'supremi' [...]: il principio pluralistico riconosciuto dall'art. 2 [...] e il principio di eguaglianza riconosciuto dall'art. 3 della Costituzione» (sent. 15/1996)²⁰. Entrambe le sentenze, pur riferendosi in concreto alla minoranza linguistica slovena e rientrando, quindi, nella vera e propria *ratio* originaria dell'art. 6 Cost.²¹, sembrano aver delineato un principio espansivo di "diritto alla

17 L'idea è stata dapprima presentata dalla CSU nell'aprile 2016 e ha poi riscosso l'approvazione anche di esponenti CDU. Si veda il *position paper* licenziato dal gruppo di lavoro CSU «migrazione e integrazione»: Aa.Vv. *Welcher Islam gehört zu Deutschland?*, München 2016, consultabile *online* su: www.csu.de; qui si legge: «L'Islam in questo paese dovrebbe parlare tedesco. Ciò sia per ragioni di principio, sia perché la nostra lingua tedesca è la base della convivenza al livello locale e di una integrazione riuscita».

18 Il primo a proporre il divieto di prediche in arabo nelle moschee era stato nel 2011 il segretario dell'UMP Jean-François Copé e l'idea è stata poi ripresa da varie parti politiche. Peraltro a Copé replicò subito il ministro dell'interno Claude Guéant che ritenne un obbligo di francese nelle moschee costituzionalmente illegittimo. Cfr. M. DE BONI, *Interdire les prêches en arabe, une idée de droite qui gagne le PS*, in *Le Figaro*, 23.11.2015, consultabile *online* su www.lefigaro.fr. In Germania esprime perplessità su simili interventi K. WIESE, *Islam und Grundgesetz*, in *Vorgänge* 1/2017, pp. 5 ss.

19 Sul punto si vedano già i pioneristici studi di Pizzorusso: cfr. A. PIZZORUSSO, *Libertà di lingua e diritto all'uso della lingua materna nel sistema costituzionale italiano*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1963, pp. 298 ss.;

20 Ma si veda in tal senso anche la sent. 62/1992: «Il diritto all'uso della lingua materna nell'ambito della comunità di appartenenza è un aspetto essenziale della tutela costituzionale delle minoranze etniche, che si collega ai principi supremi della Costituzione [...]: al principio pluralistico riconosciuto dall'art. 2 [...], al principio di eguaglianza di fronte alla legge, garantito dall'art. 3, primo comma [...], e al principio di giustizia sociale e di pieno sviluppo della personalità umana nella vita comunitaria, assicurato dall'art. 3, secondo comma» (*cons. in diritto*, 6).

21 Che si riferiva alle minoranze linguistiche "storiche", così come ora anche previsto dalla l. 482/1999.

lingua”, dove la lingua può essere intesa quale «segno capace di esprimere la volontà del soggetto che la usa di affermare la propria appartenenza ad una cultura o ad una nazione»²². Tale principio andrebbe riferito non solo alle minoranze, ma anche alla stessa maggioranza italoфона²³, come ha mostrato di recente la sent. 42/2017 (cfr. *cons. in diritto*, 3.1)²⁴. Questa, ci pare, la chiave di volta su cui impostare la questione in esame: la tutela della lingua in quanto elemento identitario di una comunità e di una cultura, qualunque essa sia (maggioritaria o minoritaria)²⁵. Ogni lingua ha una propria dignità e merita protezione in ragione delle essenziali funzioni che svolge all'interno di una determinata formazione sociale; ogni lingua contribuisce, anche al livello collettivo, allo svolgimento della personalità umana cui fa riferimento l'art. 2 Cost. La tutela così accordata in via generale dall'ordinamento va poi declinata diversamente a seconda delle diverse circostanze. Qui occorre in particolare chiedersi come essa si rapporti con le problematiche relative alle c.d. “nuove minoranze” (ossia a quelle minoranze “non storiche” che pure si trovano numerose sul territorio italiano). Al riguardo, va innanzitutto rilevato che una interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost. impone la protezione delle lingue delle “nuove minoranze”²⁶. Ciò detto, il “diritto alla lingua” delle “nuove minoranze” è difficilmente concretizzabile in positivo (ad esempio sulla falsariga della l. 482/1999)²⁷, ma ben può essere configurato come libertà negativa

22 Così A. PIZZORUSSO, *Libertà di lingua e diritti linguistici: una rassegna comparata*, in questa *Rivista*, 6/1987, pp. 1329 ss. (p. 1332 e pp. 1339 ss.).

23 Così A. PIZZORUSSO, *L'uso della lingua come oggetto di disciplina giuridica*, in questa *Rivista*, 1/1990, pp. 7 ss. (in particolare p. 22, dove si dice che il diritto linguistico sussiste «anche indipendentemente dall'esistenza di un rapporto fra una maggioranza e una o più minoranze»).

24 È vero che la Corte costituzionale ha da tempo ricavato *a contrario* dall'art. 6 Cost. l'ufficialità della lingua italiana (cfr. sentt. 28/1982 e 159/2009), ma va altresì sottolineato che la Corte ha riconosciuto tale ufficialità e “primazia” proprio sulla base del medesimo ragionamento con cui ha garantito tutela alle minoranze linguistiche, ovvero sulla base del nesso lingua-comunità-identità culturale. Ciò è molto evidente in questo passaggio della sent. 42/2017: «Il primato della lingua italiana non solo è costituzionalmente indefettibile, bensì – lungi dall'essere una formale difesa di un retaggio del passato, inidonea a cogliere i mutamenti della modernità – diventa ancor più decisivo per la perdurante trasmissione del patrimonio storico e dell'identità della Repubblica, oltre che garanzia di salvaguardia e di valorizzazione dell'italiano come bene culturale in sé» (*cons. in diritto*, 3.1).

25 Cfr. ad esempio: F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova 2008, pp. 161 ss.

26 Per una interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost. si vedano da ultimo: C. GALBERSANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost.?*, in *Rivista AIC* 3/2014, consultabile *online* su www.rivistaaic.it; L. DEGRASSI, *Lingue e linguaggi, diritti e libertà culturali*, Milano 2016, pp. 151 ss.

27 Così P. CARETTI, A. CARDONE, *La legge n. 482/1999: problemi applicativi ed esigenze di riforma*, in P. CARETTI, A. CARDONE (a cura di), *Lingua come fattore di integrazione politica e sociale: minoranze storiche e nuove minoranze*, Firenze 2014, II, pp. 97 ss. Sulle possibili *affirmative actions* a tutela delle minoranze linguistiche si veda: A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano 1967, pp. 315 ss. In particolare, sul diritto alla lingua delle “nuove minoranze”: C. GALBERSANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche...*, cit., pp. 9 ss.

(*Abwehrrecht*), come pretesa di astensione dello Stato da provvedimenti volti a porre obblighi di assimilazione linguistica all'interno di una comunità alloglotta²⁸. Gli interessi costituzionali a indicare questo limite sono molteplici: oltre agli artt. 2 e 3 Cost., già posti chiaramente in rilievo dalla Corte costituzionale, vanno anche presi in considerazione gli artt. 17, 18 e 21 Cost.: una vera e propria rete protettiva a tutela di quelle minoranze che vogliono adoperare una determinata lingua straniera in contesti privati²⁹. Già di qui seguirebbe l'illegittimità costituzionale di una legge che ponga l'obbligo di lingua italiana negli edifici di culto³⁰. Ma anche ove si andasse oltre questo profilo e si volesse proseguire nello scrutinio valutando la congruenza tra fini e mezzi del provvedimento, il risultato non muterebbe³¹. In via preliminare, va da sé che una simile disposizione non può essere ammissibile ove la sua *ratio*, in aperta violazione dell'art. 2 Cost. e del pluralismo sociale delineato nella nostra Carta, consista soltanto in una valenza simbolica volta ad affermare la primazia della lingua e cultura italiane anche all'interno di comunità straniere³². Sgombrato il campo da questa possibilità, poniamo che il fine sia quello "securitario" di rendere più agevoli i controlli di polizia. Questo fine non potrebbe mai valere da solo a giustificare un provvedimento che limiti l'uso della lingua, lo notava Pizzorusso già nel 1963 sulla base di un argomento tanto semplice quanto inconfutabile: gli organi giudiziari e di pubblica sicurezza ben possono servirsi di un interprete!³³ Poniamo invece che il fine sia quello della "integrazione" che il d.lgs. 286/1998 (come modificato dalla l. 94/2009) definisce come «quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società» (art. 4-*bis*). È indubbio che una buona conoscenza della lingua italiana sia indispensabile per

28 Sulla distinzione tra tutela negativa e tutela positiva delle minoranze linguistiche: cfr. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, p. 39.

29 Se poi si considera anche il fatto che il contesto privato è quello di cerimonie religiose, allora entrano in gioco anche gli artt. 19 e 20 Cost.

30 Va tuttavia segnalato che, nel caso di specie, la comunità islamica non costituisce di per sé una vera e propria comunità linguistica alloglotta, visto che numerosi fedeli in realtà non conoscono l'arabo e che spesso, nella prassi, gli imam devono predicare in italiano per essere compresi da tutti. Nondimeno, non si può neanche escludere che in una data zona o in una data moschea la comunità dei fedeli sia esclusivamente arabofona e che pertanto la predica in arabo sia dovuta all'effettiva esistenza di una comunità alloglotta.

31 F. RIMOLI, *Eguaglianza tra confessioni...*, cit., imposta la questione nei termini di un bilanciamento tra il valore della integrazione e il principio della libertà religiosa e conclude che sia inidonea a superare un test di proporzionalità una disposizione che imponga la lingua italiana per attività di tipo aggregativo religioso (pp. 679 ss.).

32 Si tratterebbe di una inammissibile finalità di assimilazione forzata in positivo. Cfr. A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, cit., pp. 289 ss. Si veda inoltre da ultimo sui problemi di legittimità costituzionale posti della legislazione simbolica: J. HOHNERLEIN, *Legitime Ziele von Grundrechtseingriffen*, in *Der Staat*, 1/2017, pp. 223 ss. (p. 253) e i riferimenti ivi contenuti.

33 A. PIZZORUSSO, *Libertà di lingua...*, cit., pp. 303 s.

l'integrazione di comunità straniere nel tessuto sociale italiano³⁴, ma l'idea stessa di integrazione non può implicare la negazione e la coartazione dell'identità culturale non maggioritaria³⁵. Se da un lato, quindi, il fine della "integrazione" può giustificare l'obbligo per lo straniero di imparare la lingua italiana³⁶ (e, in particolare, potrà essere richiesta all'imam la conoscenza della lingua italiana³⁷), non sembra vero che esso possa anche giustificare l'obbligo di esprimersi in lingua italiana in contesti privati³⁸. A maggior ragione quando si tratta di ambiti in cui entra in gioco anche la libertà di religione garantita dall'art. 19 Cost.³⁹

3.3. A proposito: e la libertà religiosa? Forse non è un caso se essa non è stata considerata nel breve inciso finale della sentenza. Difatti, nella sent. 63/2016 la Corte ha ammesso che finalità di ordine pubblico e sicurezza

34 Per uno sguardo comparato sugli strumenti di integrazione da cui può trarsi anche la grande rilevanza dell'apprendimento della lingua del paese ospite: G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista AIC*, 1/2017, consultabile online su: www.rivistaaic.it

35 Jürgen Habermas ha distinto due diversi livelli di integrazione: una integrazione che si limita al riconoscimento dei principi costituzionali dell'ordinamento ospite e un adeguamento «all'uso pubblico della ragione» ivi svolto e una integrazione-acculturazione per mezzo della quale si opera una totale conformazione agli usi e ai costumi della nazione ospite; secondo Habermas uno Stato democratico e costituzionale deve limitarsi ad esigere il primo livello di integrazione. Cfr. J. HABERMAS, *Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State*, in *European Journal of Philosophy*, 2/1993, pp. 128 ss. In questo senso, ci paiono, anche le riflessioni di Pizzorusso: A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino 1993, pp. 117 ss.; problematizzano mettendo in evidenza i numerosi problemi di bilanciamento: E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, *La Costituzione come fonte e condizione per l'integrazione dei migranti*, cit. Non distante da questa impostazione pare la premessa del ragionamento svolto nella recente sentenza della Corte di cassazione sul caso del *kirpan* (Cass. pen. 24084/2017, punto 2.3): «In una società multietnica, la convivenza tra soggetti di etnia 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», anche se poi la Suprema Corte "scivola" nel passaggio successivo, estremamente criticato, in cui parla di necessaria «conformazione» ai «valori occidentali» da parte dell'immigrato.

36 In questo senso, ci pare, anche le riflessioni di G. POGGESCHI (*I diritti linguistici*, Roma 2010, pp. 34 ss.). Il DPR 179/2011 (regolamento attuativo dell'art. 4-bis d.lgs. 286/1998) prevede che l'immigrato con "l'accordo di integrazione" si impegni anche ad acquisire un adeguato livello di conoscenza della lingua italiana (art. 2, comma 4 lett. a).

37 Alcuni progetti di legge presentati in Parlamento (Santanché C-2976/15; Palmizio C-3421/15) prevedono il requisito della conoscenza della lingua italiana per gli imam. Cfr. sul punto: A. GATTI, *Profili costituzionali della formazione degli imam: modelli comparati a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2017, pp. 717 ss. (pp. 740 ss.).

38 Ritiene invece che l'argomento dell'integrazione abbia «sul piano generale una sua fondatezza»: F. RIMOLI, *Eguaglianza tra confessioni...*, cit., p. 680.

39 L'intervento dello Stato nelle formazioni sociali religiose deve essere sottoposto a un vaglio ancora più rigoroso di quello richiesto per l'intervento in altre tipologie di formazioni sociali: E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova 1989, p. 211.

possano giustificare limitazioni alla libertà di religione⁴⁰. Su questa linea si colloca anche la giurisprudenza della Corte EDU⁴¹. Va in particolare rammentata la sentenza S.A.S. del 2014 in cui la Corte di Strasburgo ha ribadito che la tutela dell'ordine pubblico può essere idonea a modulare la libertà religiosa, purché nei limiti del principio di proporzionalità⁴². In questo senso si potrebbe teorizzare che in caso di conflitti tra il bene costituzionale "ordine pubblico" e quello "libertà religiosa" occorra procedere in concreto a un bilanciamento secondo il canone della proporzionalità (stretta), mentre quando l'ordine pubblico venga a contrasto con la libertà di lingua si possa già concludere in astratto che a prevalere debba essere la libertà di lingua, visto che ogni limitazione di tale libertà ai fini dell'ordine pubblico sembra risultare di per sé sproporzionata. Una ultima notazione sul caso S.A.S.: la tutela del "vivere insieme" che ha portato la Corte EDU in questa sua decisione a giustificare il divieto di burqa in Francia⁴³ non sembra essere conferente nel caso di un obbligo di lingua italiana nelle moschee: innanzitutto il divieto si riferiva al comportamento dei singoli all'interno dello "spazio pubblico" e non nell'ambito privato di riunioni e cerimonie religiose; in secondo luogo non si vede come l'impiego di una lingua straniera tra privati possa configurare un comportamento antisociale e lesivo del "vivere insieme".

40 Si veda al *cons. in diritto*, 8: «Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto – nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra – sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza». Molto critico: M. CROCE, *L'edilizia di culto tra libertà religiosa...*, cit., pp. 368 s.; ritiene che sussista una violazione degli artt. 19 e 20 Cost.: F. RIMOLI, *Eguaglianza tra confessioni*, cit., p. 680.

41 Cfr. *ex multis*: Corte EDU, GC, 10.11.2005, *Leyla Sahin c. Turchia*, n. 44774/98; 06.11.2008, *Leela Förderkreis e.V. e al. c. Germania*, n. 58911/00; 16.03.2005, *Supreme Holy Council of the Muslim Community c. Bulgaria*, n. 39023/97.

42 Corte EDU, GC, 01.07.2014, S.A.S. c. *Francia*, n. 43845/11 (§ 139). Per un commento: 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 *Federalismi.it* (3 aprile 2015).

43 *Ivi*, §§ 142 ss.