

Il bollettino dell'Osservatorio sulla legalità

n. 16/2026

Gramsci e Mussolini allievi del medesimo maestro? *p. 2*
Giuseppe Acocella

La responsabilità del vertice nelle organizzazioni complesse: il caso Moretti *p. 3*
Mariangela Barletta

Dentro e fuori. Le frontiere della legalità nell'estate 2026 *p. 7*
Francesco Cirillo

*Il patto e il trofeo. La Costituzione repubblicana a ottant'anni dalla
Costituente (1946 – 2026)* *p. 13*
Giovanni D'Alessandro

Un'emergenza per la cultura della legalità: criminalità minorile e violenza *p. 16*
Diego Forestieri

Tra minareti e cupole: il principio della legalità e luoghi di culto islamici *p. 18*
Federico Gravino

Gramsci e Mussolini allievi del medesimo maestro?

di Giuseppe Acocella

Non sembri gratuitamente provocatorio il titolo, giacché, come è noto, tanto Antonio Gramsci che Benito Mussolini furono cultori del Machiavelli – e in specie del suo Principe, modello e ispiratore di azione politica, come testimoniano i loro scritti – e la cui matrice neo-hegeliana è riconducibile per ambedue sicuramente a Giovanni Gentile. Non a caso tanto la ideologia gramsciana (in specie con la vulgata della egemonia culturale) e quella fascista (con l'azione svolta dal Minculpop) si possono riconoscere come aspirazione a quello *Stato etico* di gentiliana ascendenza, secondo il quale spetta alla comunità (al regime, al partito, fino a contagiare pericolosamente il potere giudiziario) indicare quali comportamenti siano da considerare non solo giuridicamente rilevanti, ma eticamente ammissibili in una società *ordinata* (“Ordine nuovo” è storicamente riferimento simbolico ed organizzativo per gli uni e per gli altri).

Il Minculpop sembra per alcuni tornato a rinverdire i suoi fasti in questi nostri confusi giorni con le richieste censorie di “patenti” ideologiche (forse ispirate a quel “politicamente corretto” che è la morte del pensiero critico e della libertà di manifestazione del pensiero, garantito invece dall’art. 21 della Costituzione, troppo spesso invocata come mera arma di parte per combattere questa o quella tenzone, a vantaggio della propria fazione contro quella avversa). La tessera fascista ebbe più o

meno la stessa funzione di consentire l’accesso al pane o a più sostanziose elargizioni.

Cosicché si potrebbe amaramente concludere che le fazioni hanno sostituito quelle ideologie che avevano acceso le passioni del Novecento esibendo però progetti e visioni di società nuove, egualitarie, democratiche in competizione leali tra loro, in virtù della rappresentanza politica conseguita in libere elezioni, non decise in partenza dall’alto e dal centro con la creazione di “listini” di predestinati.

Dunque, il rischio di questi nostri tempi è la dittatura del pensiero fazioso fatto passare per egemonia culturale e liquidatore della legalità, principio ormai considerato fastidiosamente *neutrale* e nemico dello Stato etico che sembra avanzare imperterrito. La situazione è tanto più amara e pericolosa quando anche la Costituzione viene brandita come arma di parte dai neo-gentiliani (post-hegeliani) verso i dissidenti che non siano obbedienti al Verbo laico. La libertà di pensiero appare oggi in pericolo e le minacce al principio di legalità e allo Stato democratico sono tanto più insidiose quanto più proclamate sfacciatamente in nome dello Stato di diritto. La sovversione delle idee a fini di parte è di certo la più odiosa delle mistificazioni. L’obbedienza alle leggi va infatti di pari passo con la libertà di critica democratica alle leggi stesse, oggi invece limitata dalla pretesa dei faziosi (vedasi il dibattito sul “diritto all’aborto” o sul rifiuto di qualsiasi regolamentazione dell’immigrazione).

La responsabilità del vertice nelle organizzazioni complesse: il caso Moretti

di Mariangela Barletta

Con la sentenza n. 29592 del 2026, depositata il 4 agosto all'esito dell'udienza del 25 giugno, la IV Sezione penale della Corte di cassazione ha posto un punto definitivo, per quanto riguarda la posizione di Mauro Moretti, nel lungo procedimento giudiziario relativo al disastro ferroviario di Viareggio del 29 giugno 2009. Tra le condanne divenute definitive figura, infatti, quella a cinque anni di reclusione dell'ex amministratore delegato di Rete Ferroviaria Italiana e, successivamente, di Ferrovie dello Stato.¹

La pronuncia del 2026 rappresenta, tuttavia, soprattutto l'epilogo di un percorso giudiziario nel quale le questioni più rilevanti relative alla responsabilità di Moretti erano già state affrontate dalla Cassazione, in particolare con le sentenze n. 32899 del 2021 e n. 30805 del 2024. Al di là della tragica vicenda concreta, il caso pone infatti una questione di portata più generale, che investe i limiti entro i quali chi occupa una posizione di vertice all'interno di un'organizzazione complessa può essere chiamato a rispondere penalmente di un evento verificatosi nei livelli operativi della struttura. Il diritto penale, com'è noto, non consente di fondare una simile responsabilità sulla sola posizione ricoperta e la stessa Cassazione, nella sentenza del 2021, ha chiarito che la

titolarità di una posizione di garanzia non è sufficiente, dovendosi individuare una regola cautelare preesistente alla condotta, verificarne la concreta violazione e accertare la prevedibilità e l'evitabilità dell'evento.² La collocazione al vertice dell'organizzazione costituisce, dunque, soltanto il punto di partenza dell'accertamento, non potendo trasformarsi, di per sé, nel fondamento della responsabilità. In coerenza con questa impostazione, nel caso Moretti la Cassazione ha così ricondotto l'addebito non al semplice ruolo di amministratore delegato, bensì ai poteri di direzione e coordinamento concretamente esercitati all'interno del gruppo, spostando il fulcro dell'accertamento dalla posizione formalmente ricoperta all'effettiva capacità di incidere sulle scelte organizzative e sulla gestione del rischio.

È proprio in questa prospettiva che assume rilievo la questione della cosiddetta "tracciabilità" dei carri ferroviari esteri, vale a dire la possibilità di conoscerne la storia manutentiva. Secondo la ricostruzione accolta dai giudici, Moretti avrebbe contribuito, attraverso l'esercizio dei propri poteri di direzione e coordinamento, all'affermazione di una politica aziendale fondata su un'interpretazione eccessivamente restrittiva degli obblighi di controllo documentale sui carri provenienti dall'estero, limitando così la possibilità di acquisire informazioni sufficienti sulla loro storia manutentiva.

¹ Cass. pen., Sez. IV, 25 giugno 2026 (dep. 4 agosto 2026), n. 29592.

² Cass. pen., Sez. IV, 8 gennaio 2021 (dep. 6 settembre 2021), n. 32899, Rv. 281997.

Tale profilo di colpa è stato successivamente considerato definitivamente accertato. Le difese avevano, tuttavia, sostenuto una lettura differente, richiamando il sistema europeo dell'interoperabilità e del mutuo riconoscimento, volto a favorire la circolazione transfrontaliera dei carri e a evitare inutili duplicazioni delle verifiche. Sebbene la Cassazione non abbia accolto tale ricostruzione, il contrasto tra le due impostazioni fa emergere una questione ulteriore, particolarmente significativa sotto il profilo della legalità, relativa alla possibilità di stabilire quanto fosse effettivamente chiaro, nel giugno 2009, lo specifico obbligo di acquisire la storia manutentiva dei carri esteri nei termini successivamente individuati dai giudici. È precisamente in relazione a questo interrogativo che la vicenda assume una dimensione sovranazionale.

All'epoca dei fatti, il sistema ferroviario europeo era costruito attorno ai principi dell'interoperabilità e del riconoscimento reciproco. La direttiva 2001/16/CE, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale, stabiliva, tra l'altro, che gli Stati membri non potessero richiedere verifiche già effettuate nell'ambito della procedura europea di conformità. La disposizione riguardava direttamente i controlli degli Stati e non impediva, di per sé, alle imprese ferroviarie di svolgere ulteriori verifiche, ma esprimeva con chiarezza la logica generale del sistema europeo,

orientata a favorire la circolazione del materiale ferroviario tra gli Stati membri evitando la duplicazione di controlli già eseguiti. In questo stesso quadro assume particolare interesse la decisione 2009/107/CE della Commissione che, pur essendo destinata a divenire applicabile soltanto dal 1° luglio 2009, due giorni dopo il disastro di Viareggio, offre un elemento utile per comprendere il contesto normativo dell'epoca. La stessa Commissione riconosceva, infatti, che l'applicazione della disciplina precedente sul riconoscimento reciproco delle autorizzazioni aveva dato luogo a "interpretazioni divergenti", determinando una situazione di "incertezza giuridica".³

Il riferimento a tale incertezza richiede, naturalmente, una certa cautela, poiché essa non riguardava direttamente l'obbligo di ricostruire la storia manutentiva del carro e non consente quindi di sostenere che un simile obbligo fosse inesistente. Il dato appare nondimeno significativo perché dimostra come, alla vigilia dell'incidente, alcuni aspetti della disciplina europea sulla circolazione transfrontaliera dei carri non fossero ancora del tutto definiti, rendendo necessario interrogarsi sulle ulteriori fonti dalle quali potesse essere ricavato, con sufficiente precisione e prevedibilità, lo specifico obbligo di tracciabilità successivamente posto a fondamento della responsabilità penale.

³ Direttiva 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale, art. 15. Cfr. inoltre decisione

2009/107/CE della Commissione, del 23 gennaio 2009, che modifica le decisioni 2006/861/CE e 2006/920/CE. La decisione, pubblicata il 14 febbraio 2009, trovava applicazione a decorrere dal 1° luglio 2009.

D'altra parte, il diritto dell'Unione non esonerava certamente l'impresa ferroviaria dai propri obblighi di sicurezza. L'art. 4 della direttiva 2004/49/CE attribuiva ai gestori dell'infrastruttura e alle imprese ferroviarie la responsabilità per il funzionamento sicuro della parte di sistema di rispettiva competenza e per il controllo dei relativi rischi, lasciando tuttavia ferme anche le responsabilità degli altri soggetti coinvolti, tra cui fabbricanti e operatori della manutenzione.⁴ Ne emergeva un modello di sicurezza nel quale le responsabilità risultavano distribuite tra una pluralità di soggetti, anziché concentrate in capo a un unico garante dell'intera catena ferroviaria, impostazione che trova ulteriore conferma nell'evoluzione normativa immediatamente successiva. La direttiva 2008/110/CE, adottata pochi mesi prima dell'incidente, introduceva infatti la figura del soggetto responsabile della manutenzione (*entity in charge of maintenance*), prevedendo che ogni veicolo fosse associato a un soggetto incaricato di garantirne la manutenzione in condizioni di sicurezza⁵. Nel lasciare al tempo stesso impregiudicata la responsabilità delle imprese ferroviarie per il funzionamento sicuro del treno, la direttiva delineava dunque un sistema nel quale obblighi differenti convivevano e si distribuivano tra più operatori.

Occorre, peraltro, considerare che il termine previsto per il recepimento della direttiva 2008/110/CE scadeva il 24 dicembre 2010, dunque successivamente al disastro di Viareggio, con la conseguenza che tale fonte può certamente concorrere a ricostruire l'evoluzione del sistema europeo e il modo in cui venivano progressivamente precisate le responsabilità dei diversi soggetti coinvolti nella manutenzione e nella sicurezza ferroviaria, ma non può costituire, da sola, la fonte di un obbligo penale individuale non altrimenti riconoscibile al momento dei fatti. Il limite trova del resto conferma in un principio da tempo affermato dalla Corte di giustizia che, già nella sentenza *Kolpinghuis Nijmegen* del 1987, aveva chiarito come una direttiva non possa, di per sé e indipendentemente dalla normativa nazionale adottata per darle attuazione, determinare o aggravare la responsabilità penale di un individuo⁶. Alla base di tale orientamento si collocano quelle esigenze di certezza del diritto e di irretroattività che acquistano particolare rilievo proprio quando dall'interpretazione di un sistema normativo complesso dipende l'individuazione di un obbligo penalmente rilevante.

Su queste premesse può essere formulata la lettura critica del caso Moretti. La Cassazione ha ritenuto che l'assenza di una singola disposizione che imponesse espressamente la

⁴ Direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie, art. 4, parr. 3 e 4.

⁵ Direttiva 2008/110/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, che modifica la

direttiva 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie, art. 1, punto 8, che introduce l'art. 14-bis nella direttiva 2004/49/CE, e art. 2, par. 1

⁶ Corte giust., 8 ottobre 1987, causa 80/86.

tracciabilità non fosse decisiva, potendo la regola cautelare essere ricavata dall'insieme delle norme tecniche e nazionali, delle regole interne al sistema ferroviario e dei poteri concretamente esercitati. Proprio la pluralità delle fonti utilizzate per ricostruire tale obbligo rende, tuttavia, centrale il problema della sua riconoscibilità *ex ante*, spostando il punto della riflessione dalla possibilità astratta di imporre ulteriori controlli alla concreta prevedibilità dello specifico comportamento richiesto. Si tratta, quindi, di chiedersi se, all'interno di un sistema che favoriva il mutuo riconoscimento, distribuiva le responsabilità tra una pluralità di operatori e presentava ancora alcuni elementi di incertezza, fosse sufficientemente prevedibile, al momento dei fatti, proprio lo specifico obbligo di tracciabilità successivamente individuato dai giudici.

Una simile domanda non implica necessariamente che la conclusione raggiunta dalla Cassazione sia errata. Nel diritto penale colposo la regola cautelare non deve, infatti, essere sempre descritta analiticamente da una singola disposizione, ma proprio per questo, quanto più essa viene ricostruita attraverso il coordinamento di norme generali, regole tecniche e poteri organizzativi, tanto maggiore deve essere l'attenzione riservata alla sua conoscibilità e prevedibilità nel momento in cui la condotta viene attuata. Il tema acquista, peraltro, rigore alla luce dell'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che non vieta soltanto l'applicazione retroattiva della legge penale, ma richiede che la

base della responsabilità sia sufficientemente accessibile e prevedibile, ammettendo una progressiva precisazione giurisprudenziale della legge soltanto quando l'evoluzione interpretativa risulti ragionevolmente prevedibile al momento dei fatti.

Letto in questa prospettiva, il caso in esame mette in luce due esigenze riconducibili al medesimo principio di legalità e solo apparentemente contrapposte. Nelle organizzazioni complesse, da un lato, la distribuzione delle competenze non può trasformarsi in uno strumento capace di rendere irresponsabile chi dispone di effettivi poteri decisionali in materia di sicurezza, mentre, dall'altro, la posizione di vertice non può diventare una scorciatoia attraverso la quale colmare eventuali incertezze sull'esistenza o sul contenuto della regola cautelare. Il potere effettivo può dunque contribuire a individuare il soggetto chiamato a governare un determinato rischio senza, tuttavia, sostituire l'accertamento dello specifico comportamento che, al momento dei fatti, risultava concretamente dovuto e ragionevolmente riconoscibile.

Dentro e fuori. Le frontiere della legalità nell'estate 2026

di Francesco Cirillo

1. Un'estate di frontiere

Alla fine di luglio del 2026 Ceuta è tornata al centro della cronaca europea. Tra il 30 e il 31 luglio decine di migliaia di persone hanno attraversato irregolarmente il confine tra il Marocco e l'enclave spagnola. Le dimensioni e la rapidità dell'afflusso hanno messo sotto pressione le capacità ordinarie di controllo e accoglienza, con conseguenze che si sono estese oltre Ceuta, sino al rafforzamento temporaneo dei controlli fra alcuni Stati membri.

La qualificazione degli eventi rimane controversa. Un rapporto del Centro Nacional de Inmigración y Fronteras ha descritto gli ingressi come pianificati e ha segnalato condotte compatibili con una facilitazione da parte di soggetti legati alle forze di sicurezza marocchine. Il Governo spagnolo ha tuttavia escluso, allo stato, di disporre di elementi sufficienti per attribuire al Marocco o ad altri attori l'organizzazione dell'operazione.

La vicenda richiama un fenomeno già emerso in Europa negli ultimi anni: l'eventuale uso dei movimenti di popolazione come strumento di pressione politica. La letteratura internazionale parla di *instrumentalisation* o *weaponisation of migration* per descrivere situazioni nelle quali un flusso viene favorito, indirizzato o organizzato allo scopo di produrre effetti coercitivi sullo Stato destinatario.

L'eventuale carattere coercitivo dell'operazione riguarda il rapporto tra gli attori politici coinvolti. Le persone che attraversano il confine conservano comunque una propria posizione giuridica autonoma: possono essere migranti economici, richiedenti protezione, minori o soggetti vulnerabili, anche ricadendo contemporaneamente in più di una di queste categorie. La risposta alla coercizione deve quindi convivere con la valutazione individuale delle diverse situazioni.

Tali forme di pressione possono risultare particolarmente efficaci perché la gestione della migrazione ha una marcata capacità di traduzione elettorale. Immagini di attraversamenti incontrollati e strutture sature alimentano con facilità la rappresentazione di uno Stato incapace di governare il proprio territorio. La retorica xenofoba può trovare terreno favorevole quando le procedure sono lente, le decisioni scarsamente effettive e la capacità amministrativa di distinguere situazioni diverse risulta debole.

La promessa di una chiusura generalizzata incontra, d'altra parte, limiti altrettanto rilevanti. L'Europa sta invecchiando e la sua popolazione in età lavorativa è destinata a ridursi significativamente. Nel 2026 l'Unione ha rafforzato gli strumenti destinati ad attrarre lavoratori qualificati provenienti da paesi terzi, anche mediante l'EU Talent Pool. Governo delle frontiere e capacità di attrazione costituiscono ormai aspetti complementari dello stesso problema. Il 12 giugno 2026 è divenuto applicabile il nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, che interviene su screening, procedure di

frontiera, protezione internazionale, rimpatri, responsabilità degli Stati membri e solidarietà. Poche settimane dopo, Ceuta ha mostrato quanto rapidamente un sistema fondato sulla capacità di distinguere e decidere possa essere sottoposto a pressioni eccezionali, indipendentemente dalla genesi della vicenda.

Nella stessa estate un altro caso ha posto il problema del confine da una prospettiva differente. Con l'ordinanza n. 147 del 2026, depositata il 23 luglio, la Corte costituzionale italiana ha sottoposto alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale relativa alla nuova disciplina della cittadinanza per discendenza. La controversia riguarda l'art. 3-bis della legge n. 91 del 1992, introdotto nel 2025, che restringe l'acquisto della cittadinanza per discendenza da parte di persone nate all'estero e titolari di altra cittadinanza.

Cittadinanza, migrazione e pressione sulle frontiere appartengono a discipline differenti. Nell'estate del 2026 hanno tuttavia mostrato quanto il dentro e il fuori dipendano da criteri giuridici che definiscono appartenenza, accesso e permanenza.

2. La cittadinanza e il problema dell'appartenenza

La riforma italiana del 2025 affronta una componente peculiare della trasmissione della cittadinanza per discendenza: il riconoscimento dello status a discendenti di emigrati italiani anche dopo molte generazioni e in assenza di un radicamento attuale nel Paese.

La trasmissione genealogica dello status aveva prodotto un aumento consistente delle richieste e consentiva il riconoscimento della cittadinanza anche a persone stabilmente collocate fuori dalla società italiana. Il decreto-legge n. 36 del 2025, convertito dalla legge n. 74 del 2025, ha introdotto nuovi limiti attraverso il citato art. 3-bis della legge n. 91 del 1992.

Quantitativamente rilevante, la riforma rimane periferica rispetto alle tensioni più profonde che attraversano la cittadinanza italiana ed europea. Riduce il peso della genealogia come criterio di appartenenza e lascia aperta la questione speculare: la posizione di chi vive stabilmente all'interno della società senza appartenere formalmente alla comunità politica. Discendenza, residenza, socializzazione, lavoro e partecipazione concorrono oggi, in forme diverse, a definire il rapporto tra individuo e comunità; la scelta italiana interviene su uno di questi elementi senza ricalibrare l'architettura complessiva.

Le contemporanee politiche europee di attrazione dell'immigrazione rendono ancora più evidente l'ampiezza del problema. L'Unione considera necessario aumentare la propria capacità di attrarre lavoratori e competenze provenienti da Paesi terzi. In un contesto demografico segnato dalla riduzione della popolazione in età lavorativa, la stabilità dello status, la prevedibilità dei percorsi di integrazione e la possibilità di trasformare una presenza duratura in appartenenza formale diventano anche fattori di competitività.

La riforma presenta inoltre problemi

specifici relativi alla dimensione temporale. L'art. 3-bis si applica, nelle condizioni previste, anche a persone nate prima della sua entrata in vigore. Nello *ius sanguinis*, però, l'accertamento dello status può intervenire decenni dopo il momento al quale viene fatto risalire l'acquisto. Assume quindi rilievo la distinzione fra acquisto della cittadinanza, accertamento di uno status già esistente e nuova qualificazione legislativa di situazioni anteriori. Su questo terreno si colloca l'ordinanza n. 147 del 2026. La Corte costituzionale ha sottoposto alla Corte di giustizia la questione del rapporto tra la nuova disciplina italiana e la cittadinanza dell'Unione. La determinazione dei criteri di acquisto e perdita della cittadinanza rimane competenza degli Stati membri, ma dalla cittadinanza nazionale discende quella europea. Ogni modifica del perimetro della cittadinanza italiana determina quindi anche una modifica della platea dei cittadini dell'Unione. Il rinvio a Lussemburgo evidenzia una tensione destinata probabilmente ad assumere un rilievo crescente. L'accesso alla cittadinanza europea continua a dipendere dalle discipline dei singoli Stati, mentre i diritti connessi allo status si esercitano in uno spazio sovranazionale. Mobilità, lavoro e residenza hanno progressivamente allentato la coincidenza tra appartenenza politica e territorio nazionale; le regole sull'acquisto della cittadinanza rimangono, invece, fortemente differenziate tra gli Stati membri. La riforma italiana interviene così su una peculiarità reale della trasmissione genealogica, mentre rimangono aperte questioni più

ampie: le seconde generazioni, il radicamento di lungo periodo, il rapporto tra presenza e appartenenza e la capacità europea di attrarre e integrare nuova popolazione.

3. Regolari, irregolari e diritto della frontiera

Il Patto europeo sulla migrazione e l'asilo affronta specificamente la fase dell'accesso. Screening,

identificazione, controlli di sicurezza, procedure di frontiera, protezione internazionale e rimpatrio mirano a ridurre il tempo che separa l'arrivo dalla definizione della posizione giuridica della persona.

La distinzione tra immigrazione regolare e irregolare occupa un ruolo centrale nel discorso pubblico, ma richiede una precisazione concettuale. La regolarità è una qualificazione normativa, non una proprietà oggettiva del migrante. Dipende dai requisiti che l'ordinamento stabilisce per l'ingresso e il soggiorno, dai canali che rende disponibili e dalle condizioni alle quali consente di utilizzarli.

La modifica di quelle regole cambia il perimetro dell'irregolarità. La riforma della cittadinanza per discendenza offre, in un settore diverso, un esempio dello stesso meccanismo: modificando i requisiti dell'appartenenza, il legislatore modifica il numero e la posizione dei soggetti che possono essere qualificati come cittadini.

La distinzione fra ingresso regolare e irregolare conserva naturalmente effetti giuridici significativi e le regole poste dall'ordinamento

richiedono di essere applicate. La loro sistematica ineffettività produce incertezza, alimenta comportamenti opportunistici e compromette la credibilità dell'amministrazione.

La formula «regolari dentro, irregolari fuori» lascia però irrisolta una questione precedente: quali ingressi debbano poter avvenire regolarmente, attraverso quali canali e secondo quali criteri. Se i canali legali sono molto limitati, lenti o scollegati dai movimenti reali e dai fabbisogni economici, una parte dell'irregolarità dipende anche dall'assetto normativo. La dicotomia regolare/irregolare finisce così per descrivere *ex post* gli effetti di regole che hanno già contribuito a produrre la situazione che si vuole governare.

La questione acquista particolare rilievo nel contesto demografico europeo. Gli Stati hanno interesse a controllare gli ingressi e, contemporaneamente, necessità di attrarre popolazione e competenze. La preferenza per l'immigrazione regolare presuppone quindi l'esistenza di canali regolari proporzionati e concretamente utilizzabili.

Il carattere normativo dell'irregolarità non rende arbitraria ogni restrizione. Gli Stati possono legittimamente determinare le condizioni di accesso e soggiorno. La qualità della disciplina dipende anche dalla coerenza tra quelle condizioni, le esigenze economiche e demografiche e la capacità concreta dell'amministrazione di applicarle. Ceuta aggiunge un ulteriore livello di complessità. Un'eventuale pressione organizzata può sfruttare proprio la rigidità e i tempi delle procedure ordinarie. Un afflusso improvviso di

migliaia di persone rende più difficile l'identificazione individuale, la valutazione delle vulnerabilità e l'assunzione di decisioni rapide e controllabili.

Di fronte alla possibile strumentalizzazione dei flussi, la capacità di distinguere acquista anche un valore di sicurezza. Trattare ogni persona come aggressore risponderebbe male alla struttura giuridica del fenomeno; rinunciare al controllo renderebbe invece la frontiera utilizzabile come leva coercitiva da parte di attori terzi.

L'effettività delle procedure diventa così una condizione comune della tutela individuale e della capacità dello Stato di resistere alle pressioni esterne.

4. Una politica europea del dentro e del fuori

Le vicende dell'estate 2026 mostrano che appartenenza, accesso e mobilità vengono ancora governati attraverso politiche scarsamente coordinate. L'Italia restringe una forma remota di appartenenza genealogica; l'Unione cerca di accelerare le procedure di ingresso e di allontanamento e, contemporaneamente, costruisce strumenti per attrarre lavoratori provenienti da Paesi terzi. Alcuni Stati rafforzano intanto i controlli territoriali e chiedono maggiore cooperazione ai Paesi di origine e di transito.

Questa pluralità di livelli produce una particolare distribuzione del costo politico delle decisioni. Molte politiche che rendono possibile e disciplinano la mobilità legale sono

ormai costruite o coordinate a livello europeo: libera circolazione, protezione internazionale, canali per l'immigrazione qualificata, obblighi comuni in materia di asilo. Il controllo materiale del territorio, l'accoglienza e una parte rilevante dell'esecuzione rimangono invece immediatamente visibili sul piano nazionale.

Ne deriva una tensione facilmente sfruttabile nel confronto politico. I governi partecipano alla formazione delle politiche europee, ne utilizzano gli strumenti e possono avere interessi economici e demografici rispetto ai flussi che quelle politiche consentono. Davanti all'elettorato, tuttavia, l'Unione può essere rappresentata come il soggetto che impone ingressi, limita i respingimenti o stabilisce obblighi di accoglienza. Il livello europeo rende così possibili decisioni rispetto alle quali il livello nazionale può attenuare la percezione della propria corresponsabilità.

Questa dinamica frammenta una politica migratoria complessa nelle sue componenti politicamente più convenienti. L'attrazione di lavoratori, la tutela dei richiedenti protezione e la predisposizione di canali legali possono essere presentate come vincoli o iniziative europee; i governi nazionali possono rivendicare sul piano interno il controllo delle frontiere e la fermezza verso gli ingressi irregolari.

La separazione è in parte artificiale. Gli Stati membri concorrono alla produzione del diritto europeo e hanno interesse al funzionamento di molti degli strumenti che, nel dibattito nazionale, vengono rappresentati come imposizioni esterne. La struttura multilivello delle decisioni rende però più difficile individuare e comunicare

le rispettive responsabilità politiche. Lo stesso lessico della regolarità può rafforzare questa rappresentazione. Una volta definiti normativamente i canali consentiti, è agevole spostare l'intero conflitto sulla figura dell'«irregolare», lasciando sullo sfondo la scelta precedente circa l'ampiezza e l'accessibilità dei canali regolari. Il dibattito pubblico si concentra allora sull'applicazione della linea dopo che la decisione su dove collocarla è già stata assunta. Neppure la collocazione fisica della frontiera è stabile quanto questa rappresentazione suggerisce. Il controllo può essere anticipato fuori dal territorio europeo attraverso accordi con Stati terzi e può riapparire all'interno mediante il ripristino temporaneo dei controlli nello spazio Schengen. Le ipotesi di esternalizzazione della gestione possono, a loro volta, accrescere il potere negoziale degli Stati di transito e rendere l'Unione più vulnerabile alla strumentalizzazione dei flussi, come suggerisce una delle possibili letture del caso di Ceuta.

L'Europa deve governare movimenti che non può eliminare e che, in parte, ha interesse a favorire. Deve farlo mentre la migrazione costituisce una delle principali linee di conflitto elettorale e la struttura multilivello europea consente una continua redistribuzione delle responsabilità politiche.

Una gestione inefficiente alimenta la domanda di chiusura; una politica costruita sulla chiusura può ridurre la capacità di attrarre l'immigrazione necessaria. Canali legali troppo stretti ampliano il campo dell'irregolarità; procedure ineffettive rendono poco credibile la distinzione che esse stesse

dovrebbero applicare.

La legalità delle frontiere dipende anche dalla qualità delle categorie utilizzate per governarle. Appartenenza, ingresso regolare, irregolarità, protezione e allontanamento sono qualificazioni normative. Devono poter essere applicate e conservare un rapporto ragionevole con i fenomeni sociali, economici e demografici ai quali vengono riferite.

La stessa esigenza riguarda la cittadinanza. La scelta dei criteri dell'appartenenza rimane affidata in larga misura agli Stati, ma produce ormai effetti europei e opera in società nelle quali genealogia, territorio, lavoro, residenza e partecipazione coincidono sempre meno.

Le vicende dell'estate 2026 mostrano ordinamenti impegnati a ridisegnare continuamente questi confini. La loro tenuta dipende dalla capacità di costruire distinzioni praticabili e controllabili e di assumere la responsabilità politica delle scelte attraverso cui vengono tracciate.

Le forze politiche tendono a organizzarsi in modo speculare attorno alla questione migratoria, caricandola di significati identitari e simbolici che spesso eccedono il contenuto delle singole politiche. È comprensibile che accada proprio su uno dei temi più divisivi del confronto pubblico europeo. Riusciranno retoriche e simboli a fronteggiare una simile complessità?

Il patto e il trofeo

La Costituzione repubblicana a ottant'anni dalla Costituente (1946–2026)

di Giovanni D'Alessandro

Nel giugno del 1946 il corpo elettorale italiano compì, in un solo atto, due scelte che la memoria pubblica tende a separare: la forma repubblicana e l'elezione di un'assemblea incaricata di scrivere le regole della convivenza. Ottant'anni dopo conviene rileggere quella doppia decisione non come l'origine di un testo, ma come l'istituzione di una pratica. Famiglie culturali irriducibili convennero su un quadro comune: il cattolicesimo democratico di Dossetti, di La Pira, di Moro; la tradizione social-comunista; il liberalismo azionista. Nessuna di esse impose alle altre la propria dottrina del bene. La Costituente fu, in senso proprio, una comunità argomentante: un luogo in cui la legittimità di una norma si misurava sulla qualità delle ragioni pubblicamente addotte, non sull'appartenenza di chi le adduceva.

Conviene chiamare le cose con il loro nome. L'atto costituyente del 1946 fu un atto di de-eticizzazione dello Stato. Non nel senso, equivoco, di uno Stato indifferente ai valori, ma nel senso preciso del congedo dallo Stato etico di ascendenza gentiliana, che si arroga il compito di stabilire non soltanto ciò che è giuridicamente rilevante, ma ciò che è eticamente ammissibile. La formula dell'art. 2, che *riconosce* e non concede i diritti inviolabili, è la traduzione dogmatica di quel congedo: la persona precede lo Stato, e lo Stato non è la

sorgente del lecito morale, ma il custode di uno spazio in cui coscienze diverse possono coabitare. È la stessa intuizione che la Corte costituzionale avrebbe poi condensato nel principio supremo di laicità⁷: non vuoto di valori, ma garanzia di pluralismo.

Si dirà che un ordinamento senza valori imposti è un ordinamento senza fondamento. L'obiezione coglie un problema reale e lo risolve male. Il fondamento c'è, ma non ha la forma di una gerarchia di valori pre-positivi calata dall'alto: ha la forma di una condizione costitutiva della stessa pratica del discorso giuridico. La dignità della persona non è intangibile perché iscritta in un ordine metafisico anteriore al diritto, ma perché chi argomenta una norma presuppone l'altro come soggetto, e non come oggetto, dell'argomentazione. Negarne la soggettività non viola un valore tra gli altri: dissolve le condizioni che rendono possibile l'argomentare stesso. È in questo punto, e non in una teologia politica surrettizia, che la tradizione personalista di La Pira e di Moro e quella progressista dei diritti sociali si saldano: l'una e l'altra assumono la persona come *terminus a quo*, non come funzione dello Stato.

Resta la questione che Böckenförde ha consegnato a una formula celebre: «Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann»⁸ (lo Stato liberale secolarizzato vive di presupposti che esso stesso non può garantire). Lo Stato de-eticizzato non produce da sé la lealtà che lo tiene in vita; questa proviene da pratiche che lo precedono e lo eccedono. Ne discende

⁷Corte cost., sent. n. 203 del 1989, che ascrive alla laicità il rango di principio supremo dell'ordinamento costituzionale.

⁸E.-W. Böckenförde, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation* (1967), ora in *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1991.

un punto che merita d'essere isolato con nettezza: la forza effettiva dei principi supremi⁹ non coincide con la loro validità formale. Un principio resta formalmente vigente anche quando le pratiche che lo articolano (la giurisprudenza che lo concretizza, il contraddittorio dottrinale che lo affina, la deliberazione pubblica che lo riattualizza) si diradano. Vigente, e tuttavia svuotato.

È qui che l'allarme contemporaneo trova la sua formulazione rigorosa, distinta dalla denuncia generica. Il pericolo per la democrazia costituzionale non si presenta quasi mai come abrogazione. Si presenta come svuotamento a validità invariata: la Costituzione formalmente invocata, anzi esibita, mentre la sostanza pluralista che la regge si assottiglia. Le democrazie mature non muiono per colpo di mano; deperiscono quando le pratiche argomentative che le sostengono vengono sostituite da altro. Da cosa, in concreto? Anzitutto dalla riduzione dell'interpretazione costituzionale a trofeo di fazione. La parola dice più di quanto mostri: 'trofeo' calca *τρόπαιον*, il monumento che i Greci innalzavano sul punto del campo in cui il nemico volgeva in fuga, la *τροπή*¹⁰. L'etimo non rivela un'essenza, testimonia: registra lo strato in cui una pratica, quella della guerra, fissò un uso. Ridurre la Carta a trofeo è esattamente questo, riportare l'ermeneutica al luogo della rotta del nemico. Una lettura contingente del testo è innalzata a contenuto fondativo intangibile, e il dissenso interpretativo è riqualificato

come tradimento. È l'innesto della logica schmittiana dell'amico e del nemico nel cuore dell'ermeneutica costituzionale: l'avversario non ha torto, ha tradito; non si confuta, si scomunica. Quando ciò accade, la Costituzione cessa d'essere il patto che tiene insieme i diversi e diventa l'arma con cui una parte combatte le altre.

La diagnosi è feconda a una condizione, ed è la condizione decisiva: che non si converta essa stessa in arma di parte. La tentazione dello Stato etico non ha colore politico stabile. Può presentarsi nelle vesti della tradizione e in quelle del progresso; può brandire il testo costituzionale contro i dissidenti in nome di un Verbo conservatore non meno che di un Verbo laico. Vi cade chiunque pretenda d'essere il solo interprete autentico della Carta e marchi come nemico della Costituzione chi la legge diversamente. La fedeltà al 1946 esige perciò una postura scomoda e simmetrica: riconoscere il medesimo vizio anche quando alligna nel proprio campo. Il patto costituente vincola precisamente perché non appartiene ad alcuna fazione. La legalità che esso instaura non è quel principio «neutrale» di cui si lamenta la fastidiosa imparzialità: è la garanzia formale (eguaglianza davanti alla legge, generalità, certezza) che la Costituzione non lascia tuttavia sola, ma compie nell'eguaglianza sostanziale dell'art. 3, secondo comma, là dove i costituenti cattolico-democratici e quelli socialisti convennero sul compito di rimuovere gli ostacoli. Garanzia e giustizia sociale non si oppongono: si reggono a vicenda.

⁹Sui principi supremi come limiti insuperabili anche alla revisione costituzionale, Corte cost., sent. n. 1146 del 1988.

¹⁰'Trofeo' risale, attraverso il latino *tropaeum*, al greco *τρόπαιον*, neutro di *τροπαῖος* («della rotta»), da *τροπή*,

la volta in cui il nemico è messo in fuga: il monumento, ornato delle armi tolte ai vinti, sorgeva sul punto del campo in cui la falange avversaria aveva ripiegato, e si consacrava a Zeus *Tropaios*. Cfr. Liddell-Scott-Jones, *A Greek-English Lexicon*, s.vv. *τρόπαιον* e *τροπή*.

Ottant'anni dopo, la cura della legalità democratica non consiste nel custodire una reliquia, né nel rivendicarne la proprietà esclusiva. Consiste nel riattivare la pratica che nel 1946 rese possibile il patto: la disponibilità a fondare le proprie pretese su ragioni accessibili a tutti, e a riconoscere nell'altro un interlocutore, non un avversario da ridurre al silenzio. La Costituzione vive delle sue pratiche di articolazione, non della frequenza con cui se ne pronuncia il nome. Il compito che la ricorrenza consegna è duplice e antico: impedire che lo Stato torni a giudicare le coscienze, e impedire che la Costituzione diventi il trofeo di chi, di volta in volta, abbia vinto. Il contrario del patto non è la sconfitta. È il trofeo.

Un'emergenza per la cultura della legalità: criminalità minorile e violenza

di Diego Forestieri

Negli ultimi tempi la violenza e la criminalità minorile stanno balzando agli onori della cronaca. Basti pensare ai recenti fatti avvenuti, come nel caso delle baby gang e l'accoltellamento avvenuto a Fondi (Latina) o l'aggressione a San Basilio a Roma. O come nel caso delle torture in istituto penitenziario: nel carcere minorile Ferrante Aporti di Torino, tre giovani detenuti sono stati accusati di tortura e sevizie ai danni di un compagno di cella. Come pure il caso della Professoressa accoltellata a Roma da uno studente. Cosa sta succedendo nella nostra società e ai nostri giovani? I dati relativi ai minori che commettono reati sono davvero allarmanti! Secondo i dati del Ministero della Giustizia, al 2025, la popolazione carceraria minorile è quasi esclusivamente maschile (96,8%), la fascia di età maggiormente coinvolta è quella tra 16 e 17 anni, che è il 49,4% dei detenuti. A seguire i giovani adulti tra 18 e 20 anni (34,3%). Il 44,8 % è di nazionalità straniera, la maggior parte proveniente dal Nord Africa (Tunisia, 13,5%; Marocco, 9,4%; Egitto, 8,7%). Per quanto riguarda la tipologia di reato, il 51,2% è contro il patrimonio: rapine 28,8%, furti 12,7%, reati contro la persona 20,5%, fra cui lesioni personali 9,6% e tentati omicidi 2,5%. I reati legati agli stupefacenti, poi, sono il 10% e al possesso di armi 5,5%.

La rete della giustizia minorile conta complessivamente 16.603 individui e molti di questi minori presi in carico dai servizi sociali non hanno possibilità di scelta. Il loro comportamento non è frutto di ribellione ma di un

condizionamento sociale e culturale. Rispetto alle cause delle loro azioni, ci troviamo di fronte innanzitutto ad una fragilità dei legami sociali, laddove siamo in presenza di nuclei familiari inesistenti o fortemente disagiati e dove la povertà educativa viene colmata dal gruppo dei pari e dalla vita di strada. C'è, inoltre, la presenza di un modello fortemente consumistico del mondo occidentale e dunque vi è un divario fra mete raggiungibili e mezzi per perseguirli (secondo il noto modello AGIL di Talcott Parsons) e i minori trovano così dei mezzi illegittimi per raggiungere gli obiettivi desiderati in maniera semplice e diretta. Vi è la problematica urbana, con concentrazioni demografiche in città come Milano e Roma e l'assenza di presidi di legalità nelle periferie (anche intesi come culturali: biblioteche, centri sportivi, ecc...). Infine, con riferimento ai minori stranieri, vi è una mancanza di integrazione: il 44,8 % dei minori stranieri detenuti è un dato che non è indice di una propensione alla devianza ma più semplicemente è indicativo di una mancanza di risorse legali e di progettualità per il loro inserimento nella società civile.

Per contrastare il fenomeno, le misure adottate negli ultimi anni vanno in una direzione repressiva come rappresentato dal Decreto Caivano (DL 123/2023), che ha facilitato il ricorso alla custodia cautelare con l'abbassamento delle soglie di pena per i reati più comuni. Vi è anche però la misura preventiva del Daspo urbano e l'ammonimento del Questore anche ai più giovani e l'introduzione di pene detentive per i genitori che non garantiscono l'obbligo scolastico. Un quadro normativo in continua evoluzione, che si arricchisce anche del nuovo pacchetto sicurezza del

2026, che introduce l'ammonimento precoce: il Questore può intervenire sui minori tra 12 e 14 anni e il divieto assoluto di vendita di coltelli ai minori con l'arresto facoltativo in flagranza per il porto illecito di armi bianche o strumenti pericolosi¹¹. A tutto ciò, più recentemente, si aggiunge il nuovo disegno di legge sulla sicurezza, cd. "Maranza"; il Consiglio dei ministri ha dato il via libera, infatti, al nuovo disegno di legge sulla sicurezza che prevede il fermo preventivo esteso anche ai minorenni per condotte pericolose nei luoghi della movida, divieto di aggregazione per contrastare la violenza delle bande giovanili, reclusione fino a 5 anni e multe di 15mila euro in caso di danneggiamenti di gruppo.

C'è da fare qualche considerazione però, perché tutte le misure e gli interventi normativi adottati finora sono certamente utili ma da soli non bastano e soprattutto non risolvono il problema della criminalità minorile alla radice. Come si potrebbe intervenire sulla questione? In estrema sintesi, ci vorrebbe sicuramente maggiore educazione alla legalità nelle scuole, una cultura della legalità condivisa in famiglia e fra il gruppo dei pari, con un investimento in politiche di sostegno alla genitorialità e in servizi educativi e sportivi, in maniera tale che i minori possano essere sottratti alla logica della strada e, quando il reato è già stato commesso, ci vorrebbero maggiori misure alternative alla detenzione e percorsi personalizzati per la rieducazione dei minori perché non diventino adulti criminali.

Solo così, in un sistema strutturato di intervento, affrontando il problema non solo attraverso un'ottica emergenziale, si potrebbe intervenire in maniera radicale e con forti investimenti umani ed economici per creare una reale cultura della legalità fra le nuove generazioni, particolarmente esposte alla devianza e alla violenza: laddove i minori possono essere autori ma altre volte vittime di reato.

In ogni caso i minori sono tutti "vittime" di un sistema che li marginalizza e che non offre prospettive reali di crescita personali e obiettivi legalmente perseguibili.

¹¹ Si veda: *Criminalità minorile: cause, dati e strategie di prevenzione*, News pubblicata Mer 11 Feb 2026 <https://www.ciai.it/criminalita-minorile/>

Tra minareti e cupole: principio di legalità e luoghi di culto islamici

di Federico Gravino

È di grande attualità l'annosa questione del "diritto alla moschea". Il Comune di Venezia si è reso protagonista di una vicenda che ha visto contrapposte la comunità bengalese locale e le pubbliche istituzioni. La prima, proprietaria di un terreno adibito alla realizzazione di una imponente moschea; le seconde, autrici di un blocco delle autorizzazioni necessarie alla costruzione dell'immobile, ritenendo opportuno un preliminare percorso di integrazione dei fedeli. La decisione amministrativa non è stata accolta di buon grado dalla comunità, che ha minacciato di scioperare e di assentarsi dal lavoro (condizione che causerebbe un blocco notevole, considerato l'alto numero di operai bengalesi impegnati principalmente nel settore turistico e della ristorazione).

D'altra parte, l'amministrazione comunale ha ritenuto che sul territorio già esistano luoghi di culto islamici, non ne servono altri, soprattutto se di ingenti dimensioni e di notevole fastosità. Più che la costruzione di un nuovo edificio di culto, a detta dell'amministrazione, sarebbe necessario un percorso di integrazione soprattutto a vantaggio delle donne della comunità, alle quali occorrerebbe garantire un'occupazione lavorativa e la libertà di decidere in che modo vestirsi. La maggioranza delle donne islamiche del territorio circola infatti con il burqa. Le istituzioni, dunque, chiedono ai fedeli islamici locali di avviare un processo di integrazione, temendo che la costruzione di un (ulteriore) edificio di culto possa "ghettizzare" ancor di più questa comunità.

Se è vero che non esiste una legge che riconosca il diritto ad una moschea, è altrettanto vero che trova ancora applicazione il regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289 - *Norme sull'attuazione della l. 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato*, il cui art. 1, co. 1, riconosce ai fedeli di ciascun culto di avere un proprio tempio od oratorio. Inoltre, benché la normativa civilistica tuteli esclusivamente gli edifici destinati al culto pubblico cattolico (art. 831, co. 2, c.c.), la Costituzione è intrisa di multireligiosità quando proclama il principio di pluralismo religioso (art. 8, co. 1, Cost.) e riconosce alle confessioni religiose diverse dalla cattolica il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti (art. 8, co. 2, Cost.), attraverso i quali è possibile individuare anche spazi al cui interno esercitare il culto.

In linea teorica non sembrerebbero frapporsi ostacoli al diritto di una comunità di fedeli, nel caso di specie islamici, di costruire un proprio edificio di culto. Eppure, il Comune di Venezia ha negato questa possibilità, facendo rilevare l'esistenza di altri edifici di culto islamici e la necessità di un preliminare percorso di integrazione della comunità. Il diritto ad un edificio di culto è una delle declinazioni della libertà religiosa, proclamata come fondamentale dall'art. 19 Cost. Per i fedeli musulmani che praticano la propria fede in Italia questo assunto continua a rappresentare una conquista, a causa soprattutto del pregiudizio che lega questi "spazi" al reclutamento e alla formazione di cellule terroristiche di matrice islamica.

La concessione di adeguati spazi di culto a tutte le confessioni religiose, sia dotate di un'intesa con lo Stato ai sensi

dell'art. 8, co. 3, Cost., sia prive, rappresenta una delle possibili declinazioni del principio di laicità che deve tutelare la funzione pubblica assolta da queste strutture e non essere frutto della posizione politica che governa il territorio in un determinato periodo storico.

In applicazione del principio supremo di laicità dovrebbe prendere forma un quadro normativo idoneo a rispondere alle esigenze del pluralismo religioso e culturale che oggi caratterizza la società italiana. Quel principio, che rappresenta il “lievito” della Carta fondamentale, deve ispirare anche l'azione delle istituzioni chiamate a perseguire il principio di legalità, tenendo a mente che ogni gruppo religioso, anche quelli che non possono essere definiti tali a monte, rappresenta un luogo di svolgimento della persona umana.

Il Comitato tecnico-scientifico dell'OSLE

- **Giuseppe Acocella**, Coordinatore dell'Osservatorio;
- **Giovanni D'Alessandro**, sezione "Legalità e Costituzione";
- **Mariangela Barletta**, sezione "Legalità e diritto internazionale";
- **Carmine De Angelis**, sezione "Istituzioni e federalismo";
- **Antonio Scoppettuolo**, sezione "Comunicazione";
- **Diego Forestieri**, sezione "Società";
- **Giorgio Ridolfi**, sezione "Fondamenti Culturali";
- **Stefano Sepe**, sezione "Pubblica Amministrazione";
- **Gaia Fristachi, Francesco Cirillo**, sezione "Legalità e tecnologie emergenti";

Per proporre un contributo per la newsletter scrivere a: redazione@osle.it