

# ***La libertà religiosa a sessant'anni dalla Costituzione\****

di Silvio Troilo\*\*

SOMMARIO: *Sezione I. L'apertura dell'Italia verso il fenomeno religioso.* 1. L'Italia come Stato democratico-pluralistico – 2. Il rapporto dello Stato italiano con il fenomeno religioso: la laicità “positiva” – 3. L'attuazione del principio di laicità “positiva”: il problema dei simboli religiosi negli spazi pubblici – *Sezione II. La disciplina della libertà religiosa dei singoli.* 4. Libertà religiosa e libertà di coscienza – 5. Gli articoli 3 e 19 della Costituzione – 6. La tutela dell'ateismo – 7. La libertà religiosa come diritto soggettivo – 8. La libertà dei fedeli all'interno delle confessioni religiose – 9. Il diritto di professione della fede religiosa: contenuto – 10. Segue: I limiti – 11. Il diritto di propaganda religiosa – 12. La libertà di culto – 13. Libertà religiosa ed educazione dei figli – *Sezione III. Il profilo collettivo della libertà religiosa.* 14. Le confessioni religiose: nozione e caratteri – 15. L'uguale libertà di tutte le confessioni religiose – 16. La libertà di organizzazione delle confessioni e le intese con lo Stato – 17. Gli enti ecclesiastici – *Sezione IV. Le tendenze più recenti.* 18. Il rischio di snaturamento delle intese e la ricerca di una legge generale sulla libertà religiosa – 19. La libertà religiosa di fronte alle sfide dei mutamenti culturali

## *Sezione I. L'apertura dell'Italia verso il fenomeno religioso*

### **1. L'Italia come Stato democratico-pluralistico**

Per comprendere il modo in cui la libertà religiosa è intesa e garantita nell'ordinamento italiano, occorre innanzitutto ricordare che l'Italia è oggi uno Stato avente ben precise caratteristiche, ovvero – come dicono i costituzionalisti – avente una determinata “forma di Stato”, che può essere sintetizzata in alcuni aggettivi: costituzionale, democratica, sociale (*Welfare State*), “aperta” (alla dimensione internazionale), pluralistica e laica<sup>1</sup>.

In questo contesto, lo Stato, conformemente alla visuale prevalsa in Occidente fin dal '600-'700, è ritenuto uno strumento derivante dalla volontà dei cittadini, creato per salvaguardare più efficacemente i diritti dei singoli. Esso nasce idealmente da un “contratto sociale”, con cui i cittadini si uniscono in un popolo e trasferiscono parte dei poteri di cui disporrebbero nello “stato di natura” (ad esempio il potere di usare la forza) ad un'organizzazione superiore, che deve garantire a tutti i rispettivi diritti (e, per farlo, può imporre alcuni doveri) ed è obbligata a rispettare il patto (in tal senso sono la Dichiarazione d'indipendenza americana del 1776 e la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino francese del 1789)<sup>2</sup>.

Ecco perché le costituzioni su cui si fondano i Paesi democratici contemporanei – ricollegandosi a tale linea e rifiutando visuali diverse (come quella risalente all'idealismo di Hegel, secondo cui lo Stato è una realtà superiore ai singoli, che conferisce loro identità) – affermano tutte che lo Stato esiste per garantire il «pieno sviluppo della persona umana», come proclama l'art. 3, 2° comma, della Costituzione italiana.

\* Il presente saggio riproduce, con alcune integrazioni e con l'aggiunta delle note, la relazione presentata al convegno internazionale su “Diritti dell'uomo e libertà religiosa”, svoltosi presso l'Università di Bergamo il 5-6 ottobre 2007, i cui atti saranno pubblicati nei “Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche ‘Alberico da Rosciate’” dell'Università di Bergamo, a cura della casa editrice Jovene.

\*\* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bergamo.

<sup>1</sup> Cfr., più diffusamente, C. MORTATI, *Costituzione (Dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 214 ss.; V. ONIDA, *Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, Utet, 1989, pp. 321 ss.; L. ELIA, G. BUSIA, *Stato democratico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, Torino, Utet, 1999, pp. 56 ss.

<sup>2</sup> Peraltro il «contratto sociale è sostanzialmente una metafora narrativa per introdurre ... la primigenia origine ... della libertà rispetto alla dimensione istituzionale ed alle sue proiezioni normative. In quel contesto la prioritaria connotazione psicologica della libertà viene traslata in precedenza cronologica, storica e politica» (M. RICCA, *Art. 19*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 433).

Lo Stato democratico e sociale si fonda, dunque, sull'idea che il complesso di libertà riconosciute all'essere umano costituisce ad un tempo il fondamento (preesistente) e la finalità (da perseguire) dell'ordinamento statale. Esso riconosce e garantisce i diritti dell'uomo considerato non solo come individuo, ma anche come membro di comunità intermedie tra il singolo e lo Stato ("formazioni sociali", secondo la terminologia usata dalla Carta costituzionale italiana, cioè associazioni, confessioni religiose, comunità territoriali, ecc.: art. 2 Cost.), che erano invece guardate con sospetto in precedenza; considera tutti i cittadini uguali davanti alla legge, come lo Stato liberale ottocentesco, ma, in più, si impegna ad intervenire a favore dei più deboli per rimuovere gli ostacoli concreti, di natura economica, sociale, culturale, che impediscono di fatto una vera uguaglianza (art. 3, 2° comma, Cost.). Per fare tutto ciò amplia enormemente l'apparato amministrativo ereditato dallo Stato liberale e gli interventi concreti nella sfera economica e sociale, reperendo le risorse necessarie mediante la tassazione progressiva del reddito prodotto dai cittadini (art. 53 Cost.), ma lasciando a questi ultimi la proprietà della maggior parte dei mezzi di produzione della ricchezza (artt. 41 e 43 Cost.).

Inoltre, lo Stato di cui parliamo può definirsi *pluralistico*, pur se tale concetto si adatta a situazioni diverse e sfugge a definizioni compiute. In termini generali, un Paese siffatto non concepisce come diritto solo quello emanato dalle istituzioni statali e non «fa risiedere nella legge dello Stato la fonte suprema ed esclusiva del diritto»<sup>3</sup>, ma riconosce una molteplicità di centri di potere, più o meno autonomi da esso.

Lo Stato democratico e sociale contemporaneo opera una progressiva positivizzazione, generalizzazione, e insieme specificazione, dei diritti di libertà garantiti<sup>4</sup>, che sono concepiti non solo come sfere sottratte ad interferenze pubbliche o private (c.d. "libertà negative") ma anche come strumenti di realizzazione della persona (c.d. "libertà positive"): i pubblici poteri tendono quindi – più che a "*laissez faire*", lasciando "spazi vuoti" nei quali ogni individuo può gestire tali diritti come meglio può – ad assecondare le libere scelte dei cittadini, favorendone e potenziandone il loro esercizio<sup>5</sup>.

Il catalogo dei diritti garantiti è quasi sempre contenuto, insieme alle più importanti regole di organizzazione e di funzionamento dello Stato, nella Costituzione. A tale atto il pensiero giuridico occidentale assegna un'importanza capitale: non solo perché indica qual è la "*forma di Stato*" (cioè quali sono le sue finalità e che tipo di rapporti vi devono essere tra governanti e governati) e a quali organi spetta esercitare le funzioni che lo Stato è chiamato a svolgere (dunque la "*forma di governo*"), ma perché è qualcosa di più di un insieme di regole, pur se quasi sempre superiori a tutte le altre (incluse le leggi ordinarie).

Riprendendo gli aspetti più convincenti delle principali concezioni elaborate dai giuristi del XX secolo, si può affermare che la *Costituzione* è un complesso di norme di rango superiore che, ispirate ai valori ed ideali presenti nella società, danno "forma" alla "unità politica" della comunità (cioè determinano in che modo stare insieme per perseguire fini comuni) e sottopongono a regole anche i detentori del potere. Ma è pure un importante fattore di integrazione sociale, che esplicita e alimenta il consenso dell'intera comunità sui principi della convivenza al proprio interno e consente di risolvere pacificamente i conflitti di convinzioni e di interessi<sup>6</sup>.

Inoltre, dall'iniziale concezione che le norme costituzionali non potessero vincolare se non la generazione che le aveva poste (propria, nel '700, dei teorici del federalismo americano e dei giacobini francesi) si è passati all'idea che esistano valori e regole che devono essere rispettati

<sup>3</sup> Così R. TREVES, *Saggio introduttivo* a G. GURVITCH, *Sociologia del diritto*, trad. it., Milano, Etas Kompass, 1967, p. 5.

<sup>4</sup> G. PECES BARBA, *Teoria dei diritti fondamentali*, trad. it., Milano, Giuffrè, 1993, p. 138.

<sup>5</sup> Cfr., più diffusamente, A. BALDASSARRE, *Libertà: I) Problemi generali*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, Roma, Treccani, 1990, pp. 16 ss.

<sup>6</sup> Cfr. C. MORTATI, *Costituzione ...*, cit., pp. 150 ss.; S. BARTOLE, *Costituzione (Dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, Utet, 1989, pp. 304 ss.; P. HAEBERLE, *Stato costituzionale: I) Principi generali e III) La Costituzione dello Stato costituzionale*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, Roma, Treccani, 2000, rispettivamente pp. 2 ss. e pp. 13 ss.

da tutti – anche dalla maggioranza parlamentare e dalla stessa maggioranza dei cittadini –, con la conseguente introduzione del *controllo di costituzionalità delle leggi*; e addirittura che esistano alcuni principi fondamentali o supremi, non derogabili nemmeno dalla “volontà generale” di questa o delle future generazioni, neppure se espressa mediante il procedimento di revisione costituzionale (secondo un’idea non assolutizzata di democrazia)<sup>7</sup>.

Al controllo interno di costituzionalità se ne sta poi aggiungendo uno esterno, di conformità al *diritto internazionale umanitario*, che peraltro ha dovuto superare le difficoltà connesse alla struttura dell'ordinamento internazionale. Poiché quest'ultimo ha una base sociale costituita non da persone, ma da Stati sovrani, non ci sono né un'autorità superiore, né un meccanismo vincolante di risoluzione delle controversie, per cui la tutela degli interessi dei suoi membri è stata fin qui affidata o alla trattativa (che sfocia in trattati internazionali) o all'autotutela (quindi all'uso della forza). Ora la situazione tende a modificarsi, grazie alla sempre maggiore consapevolezza dell'universalità dei diritti umani – la cui protezione è divenuta uno dei principali fini, o almeno degli interessi, anche dell'ordinamento internazionale – ed alla nascita dell'ONU e di organizzazioni internazionali regionali, come il Consiglio d'Europa e le stesse Comunità ed Unione europee: esse hanno proclamato che tale protezione è il “risvolto individuale” degli scopi da loro perseguiti (non potendovi essere «pace e giustizia fra le Nazioni» – per riprendere la formula utilizzata dall'art. 11 della Costituzione italiana – senza che, all'interno di queste, siano garantiti effettivamente i diritti fondamentali delle persone)<sup>8</sup> ed hanno stimolato la produzione di «un *corpus* normativo internazionale a tutela dei diritti di libertà», assistito da un apparato giurisdizionale o di controllo che ne assicuri l'applicazione<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr., per tutti, V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 18 ss., nonché Corte costituzionale, sentenza n. 1146 del 1988, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>8</sup> Così il preambolo della Carta delle Nazioni Unite proclama: «Noi popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità, a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole, a creare le condizioni in cui la giustizia ed il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere mantenuti, a promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà, e per tali fini a praticare la tolleranza ed a vivere in pace l'uno con l'altro in rapporti di buon vicinato, ad unire le nostre forze per mantenere la pace e la sicurezza internazionale ...»; mentre il preambolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, adottata su impulso del Consiglio d'Europa subito dopo l'istituzione di tale organizzazione, sottolinea, tra l'altro, che «... il fine del Consiglio d'Europa è quello di realizzare un'unione più stretta fra i suoi membri, e che uno dei mezzi per conseguire tale fine è la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ...». Similmente, nel preambolo del Trattato istitutivo dell'Unione europea del 1992 si conferma l'«... attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto», mentre già in quelli dei Trattati CECA (del 1951) e CEE (del 1957) si indicava come si intendessero «rafforzare, mediante la costituzione di questo complesso di risorse, le difese della pace e della libertà».

<sup>9</sup> S. FERRARI, *Diritto ecclesiastico e diritto internazionale*, in S. FERRARI, T. SCOVAZZI (a cura di), *La tutela della libertà di religione. Ordinamento internazionale e normative confessionali*, Padova, Cedam, 1988, p. 21.

Il passaggio da un livello di riconoscimento e di protezione dei diritti umani nazionale ad uno sovranazionale è, quindi, avvenuto essenzialmente tramite l'adozione di specifici trattati internazionali. Grazie a tali accordi in molti Stati contemporanei operano diversi livelli di tutela: in Italia, oltre a quello *nazionale* (fondato sulla Costituzione), ci sono il livello dell'*Unione europea* (ora dotato della Carta dei diritti fondamentali del 2000, che è destinata ad assumere efficacia vincolante secondo quanto previsto dal Trattato di Lisbona del 2007), quello del *Consiglio d'Europa* basato sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (CEDU), e quello dell'*Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa* (OSCE), senza considerare il livello dell'*ONU* (incentrato sui due Patti internazionali del 1966 per la tutela, rispettivamente, dei diritti civili e politici e dei diritti economici, sociali e culturali, che sviluppano la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948). Questi sistemi di garanzia, benché si indirizzino ai medesimi destinatari, si fondano non solo su giurisdizioni differenti, ma anche su principi e norme diversi, benché simili (in quanto risultanti in un caso dalla Costituzione nazionale, nell'altro dall'ordinamento giuridico comunitario, negli altri ancora da trattati internazionali). In ogni caso, ne derivano limiti alla sovranità statale (sia pure accettati volontariamente), in quanto gli organi di tali livelli possono “processare” gli Stati che hanno ratificato quei trattati per eventuali violazioni dei diritti umani subite dai loro cittadini (pur se le sentenze dei tribunali internazionali hanno, di regola, valore dichiarativo).

## 2. Il rapporto dello Stato italiano con il fenomeno religioso: la laicità “positiva”

Una tale concezione ed una simile organizzazione dello Stato non possono non riflettersi sul rapporto di quest'ultimo con il fenomeno religioso.

L'Italia esemplifica bene il passaggio che si è avuto in molti Paesi europei – da uno Stato, che era o di tipo *confessionale* (e quindi faceva propri i valori e le concrete regole di comportamento di una determinata religione) o di tipo “*indifferentista*” (e dunque lasciava l'individuo protagonista esclusivo e isolato delle proprie vicende di coscienza)<sup>10</sup> – ad uno di diversa configurazione, in cui la *laicità*, che pur rappresenta uno dei “principi supremi” dell'ordinamento costituzionale italiano, «non implica indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma comporta una garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale» e «si pone al servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini»<sup>11</sup>.

Oggi il nostro Paese parte, quindi, dal presupposto – come è stato ben rilevato – che «la maturazione della coscienza individuale in materia religiosa (qualunque sia l'approdo conclusivo) costituisce parte di una più generale maturazione spirituale e intellettuale della persona, per cui negare o dimidiare la autonomia di tale processo di maturazione equivale a negare o dimidiare lo sviluppo della persona in quanto tale»<sup>12</sup>. Nello stesso tempo, l'Italia riconosce che la fenomenologia religiosa è parte integrante di quella dinamica sociale che deve essere riconosciuta, rispettata e sostenuta dai pubblici poteri, mediante garanzie “negative” e “positive”. Pertanto, per usare le parole della nostra Carta costituzionale, l'esercizio della libertà religiosa concorre, con altri fattori, al «pieno sviluppo della persona umana» (obiettivo indicato dall'art. 3, 2° comma, Cost.) ed al «progresso spirituale della società» (obiettivo indicato, assieme al progresso materiale, dall'art. 4, 2° comma, Cost.).

Ma la Costituzione italiana non si limita a garantire pienamente i singoli individui e dà ampio rilievo anche ai gruppi confessionali, riconoscendo la propria incompetenza a strutturare i rapporti tra i fedeli e la realtà trascendente.

Si tratta di una scelta coerente con una forma di Stato di tipo democratico-pluralistico, ma comunque non scontata. Infatti, le comunità stabili ed organizzate di fedeli, variamente denominate (chiese, culti, confessioni, comunità, congregazioni, ecc.), operano necessariamente su di un territorio non proprio, che è invece elemento costitutivo degli Stati, e possono dare vita a veri e propri ordinamenti giuridici<sup>13</sup>. Esse richiedono ai propri appartenenti l'osservanza delle loro regole, che investono molteplici aspetti dell'agire umano, anche quando tali regole si rivelino in contrasto con le leggi civili vigenti su quel territorio, generando così in capo alle persone che sono al contempo cittadini dello Stato e fedeli di tali confessioni “conflitti di lealtà”, per la difficoltà di

<sup>10</sup> Tale seconda concezione è limpidamente esposta dall'illustre giurista italiano di inizio '900 FRANCESCO RUFFINI, nel suo *Corso di diritto ecclesiastico. La libertà religiosa come diritto politico subiettivo*, Torino, Bocca, 1924, pp. 200 ss.

<sup>11</sup> Così si è espressa la Corte costituzionale (nella sentenza n. 203 del 1989, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni)), la quale ha desunto l'esistenza di tale principio supremo – che, quindi, informa l'intera Carta fondamentale, ma che non è espressamente citato in alcuna disposizione della stessa – dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19, 20 della Costituzione. In dottrina v., tra i molti contributi, le relazioni (di diversa impostazione) presentate al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su “Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI” (Napoli 26-27 ottobre 2007), in [www.aic2007.unina.it/programma.htm](http://www.aic2007.unina.it/programma.htm).

<sup>12</sup> C. CARDIA, *Religione (libertà di)*, in *Enc. giur., Aggiornam.*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1998, p. 919. Cfr. anche P. BELLINI, *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica*, in AA.VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1118 ss.

<sup>13</sup> Ordinamenti che molti autori qualificano come “originari”, in quanto appartenenti «ad una sfera genetica distinta ed estranea rispetto a quella statale» (v., per tutti, P. LILLO, *Libertà religiosa*, in *Dizion. dir. pubbl.*, a cura di S. CASSESE, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2006, p. 3550). Anche l'intesa conclusa fra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane definisce tali Comunità «formazioni sociali originarie» (art. 18, comma 1, legge n. 101 del 1989).

rispettare le norme di una istituzione senza violare al contempo le norme dell'altra<sup>14</sup>.

Nonostante ciò, la Costituzione italiana non ha timore di riconoscere il carattere indipendente e sovrano, nel suo ordine, della Chiesa cattolica (art. 7, comma 1°) e di proclamare l'autonomia, istituzionale e normativa, delle confessioni diverse da quella cattolica (art. 8, comma 2°). Di più: essa, riconoscendone il ruolo "pubblico", impone allo Stato di accettare di concordare con le diverse comunità di credenti le norme che regolano i reciproci rapporti. Per la Chiesa cattolica l'art. 7, comma 2°, conferma la validità dei due Patti lateranensi (il Trattato e il Concordato) stipulati nel 1929, salvo loro successive modifiche (come quella intervenuta per il Concordato nel 1984); per le altre confessioni religiose l'art. 8, comma 3°, introduce la previsione di «intese» (a cui, poi, la legge dovrà dare attuazione), cioè di accordi conclusi tra soggetti a cui è riconosciuta una pari dignità, pur se uno di questi è nientemeno che lo Stato sovrano (ossia "superiorem non recognoscens") e l'altro è solo un gruppo organizzato di suoi cittadini (sottoposto alla sua sovranità).

Si tratta di un impianto pluralistico che è in grado di svilupparsi in direzioni parzialmente diverse<sup>15</sup>: i diritti individuali di libertà religiosa sono garantiti da formule ampie e flessibili, capaci di adattarsi ed estendersi sulla base degli sviluppi e dell'evoluzione della società; il rilievo dato alle formazioni sociali non comporta una loro definizione compiuta, né permette di delinearne in anticipo una precisa configurazione giuridica (tanto che la nozione di «confessione religiosa» è stata elaborata dalla giurisprudenza, costituzionale, ordinaria e amministrativa, dando ampio, pur se non totale, rilievo al criterio di autoreferenzialità<sup>16</sup>). E la normativa pattizia, prevista dagli art. 7 e 8 Cost., può assumere contenuti diversi a seconda dell'esito delle contrattazioni che si svolgono tra le rappresentanze confessionali e gli organi statali.

L'evoluzione prodottasi in Italia, soprattutto a partire dagli anni '70, oltre ad aver promosso il più ampio pluralismo ideologico e confessionale, si è tradotta in una crescente giuridicizzazione della fenomenologia religiosa, in coerenza con la più generale giuridicizzazione dei rapporti sociali<sup>17</sup>. Da ciò deriva, tra l'altro, una continua produzione normativa che detta regole di comportamento per una molteplicità di specifiche situazioni e contingenze, e che aspira con ciò – forse troppo ambiziosamente – a garantire ai singoli la possibilità di trovare, in un angolo o nell'altro dell'ordinamento, una tutela per (quasi) tutte le evenienze e circostanze che la vita può presentare. Peraltro, manca ancora nel nostro Paese una legge organica sulla tutela ed i limiti della libertà religiosa: sono stati presentati a tal fine, dal 1990 ad oggi, tre disegni di legge governativi piuttosto simili, oltre a vari progetti di iniziativa parlamentare, nessuno dei quali, però, è stato approvato dalle Camere<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Con riferimento all'esperienza italiana, si pensi, ad esempio, alla disciplina dell'interruzione volontaria della gravidanza, della procreazione medicalmente assistita, delle convivenze di fatto tra due persone, alle molteplici forme di obiezione di coscienza, ecc.

<sup>15</sup> E' stata, infatti, scorta nella Costituzione la contemporanea presenza di concezioni diverse del pluralismo, sia di tipo organicistico-istituzionale, sia di tipo ideologico-conflittuale, ognuna delle quali potrebbe divenire prevalente a seconda dell'influenza esercitata sulla società civile, sul legislatore e sugli organi preposti alla interpretazione e applicazione delle leggi (C. CARDIA, *Pluralismo (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, p. 990).

<sup>16</sup> V., in particolare, Corte cost., n. 195 del 1993 (in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni)), Cons. Stato, sez. I, parere n. 1390 del 1986 (in *Cons. Stato*, 1987, pt. I, pp. 1002 ss.) e Cass., sez. VI pen., sentenza n. 1329 del 1997 (in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)), a proposito di Scientology. Sul punto ci si soffermerà nel par. 14.

<sup>17</sup> Infatti, lo Stato democratico-costituzionale contemporaneo non è più pago di mantenere l'equilibrio fra le diverse volontà individuali, ma cerca di dare vita ad un ordine "oggettivo" «per limitare la fluttuazione delle volontà» stesse: A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Pt. gen., Padova, Cedam, 1990, p. 21.

<sup>18</sup> I tre progetti governativi, tutti recanti «Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi», sono stati varati, rispettivamente, il 13 settembre 1990 dall'Esecutivo Andreotti (che però non lo trasmise alle Camere), il 3 luglio 1997 dal Governo Prodi (XIII Leg., *Atti Cam.* n. 3947), il 19 marzo 2002 dal Gabinetto Berlusconi (XIV Leg., *Atti Cam.* n. 2531). Nella XV legislatura (2006-2008) sono state, invece, avanzate quattro proposte di legge da parte di singoli parlamentari, che riprendevano il testo del d.d.l. governativo del 1997 o di quello del 2002, ma sono rimaste anch'esse senza esito.

### 3. L'attuazione del principio di laicità "positiva": il problema dei simboli religiosi negli spazi pubblici

Esemplificativo del tipo di rapporto intercorrente fra lo Stato italiano e il fenomeno religioso, e delle problematiche che ne derivano, è il tema della presenza dei simboli religiosi nella sfera pubblica, recentemente sfociato in alcune controversie giudiziarie che hanno richiamato l'attenzione dell'opinione pubblica ed hanno rinvigorito il dibattito nella dottrina<sup>19</sup>.

La Costituzione non vieta alle pubbliche istituzioni di avvalersi di un linguaggio simbolico: il problema riguarda, semmai, i contenuti dei simboli prescelti.

Il principio di laicità dello Stato richiede, ovviamente, che la comunità italiana li riconosca come portatori di significati nell'ambito civile. Nello stesso tempo quel principio, come si è già ricordato, deve essere inteso non come separatismo o indifferenza rispetto al dato religioso, ma come garanzia di pluralismo, senza però ignorare le caratteristiche socio-culturali del popolo

---

<sup>19</sup> Le controversie in parola hanno avuto ad oggetto l'esposizione del "crocifisso" nei locali scolastici, giudiziari ed elettorali, contestata per l'asserito carattere religioso-confessionale di tale simbolo. Nel caso di maggiore risonanza mediatica, il cittadino italiano di religione islamica Adel Smith, in proprio e quale esercente la potestà sui figli minori, ha domandato, in via cautelare d'urgenza con ricorso ex art. 700 cod. proc. civ., la rimozione del crocifisso dalle aule della scuola materna ed elementare statale di Ofena (AQ) frequentata dai suoi figli. Il Tribunale civile dell'Aquila, in composizione monocratica, con ordinanza del 23 ottobre 2003 (in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)), ha ritenuto tacitamente abrogate le disposizioni regolamentari relative all'esposizione di tale simbolo nelle aule scolastiche, perché incompatibili con il quadro normativo risultante, da un lato, dalla garanzia costituzionale della libertà di coscienza e di religione e del pluralismo religioso e, dall'altro, dall'abrogazione del principio della religione cattolica come religione di Stato. «A ciò si aggiunga che, se un adulto può – in teoria – essere meno esposto a condizionamenti culturali, i più giovani, e in particolare gli alunni delle scuole elementari e medie, in assenza di convinzioni radicate, tendono a dare al simbolo religioso la valenza che gli è immediatamente propria». Peraltro tale provvedimento è stato revocato dal Tribunale dell'Aquila, in composizione collegiale, con ordinanza del 29 novembre 2003, per il motivo che la giurisdizione su questo tipo di controversie spetta al giudice amministrativo (vertendosi sulle modalità relative all'organizzazione ed erogazione di un servizio pubblico), come ha successivamente confermato anche la Corte di Cassazione (Cass., sez. un., n. 15614 del 2006, in *Foro it.*, 2006, pt. I, col. 2714 ss.). Nella seconda vicenda la sig.ra Lauti, cittadina italiana di origine finlandese, non credente, ha domandato al TAR del Veneto l'analoga rimozione del crocifisso dalle aule della scuola media statale di Abano Terme (PD) frequentata dai suoi figli. Il TAR, con ordinanza n. 56 del 13 novembre 2003, ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità degli artt. 159 e 190 del decreto legislativo n. 297 del 16 aprile 1994, come specificati rispettivamente dall'art. 119 del regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297 (all. C) e dall'art. 118 del regio decreto 30 aprile 1924, n. 965, nella parte in cui includono il crocifisso tra gli arredi dei locali scolastici, in riferimento al principio di laicità dello Stato e agli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione. La Corte costituzionale, tuttavia, ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione, in quanto riguardante norme secondarie, prive di forza di legge, sulle quali non è invocabile un sindacato di legittimità costituzionale (ordinanza n. 389 del 2004, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni)). Il TAR del Veneto, sez. III, con sentenza n. 1110 del 2005 (in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)), ha allora deciso la causa nel merito, respingendo la domanda, ed analogamente ha fatto il Consiglio di Stato, investito in appello della controversia (sez. VI, n. 556 del 2006, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)), in quanto l'esposizione del crocifisso richiama «valori ... che connotano la civiltà italiana» e che «emergono dalle norme fondamentali della nostra Carta» costituzionale. La terza principale vicenda ha avuto come protagonista un magistrato del Tribunale di Camerino, il dott. Luigi Tosti, che si è rifiutato di tenere udienza in aule in cui fosse esposto il crocifisso: per questo è stato sottoposto a giudizio penale presso il Tribunale dell'Aquila, per il reato di omissione di atti d'ufficio, ed a procedimento disciplinare presso il Consiglio Superiore della Magistratura, che hanno entrambi ritenuto – al pari della Corte costituzionale adita dallo stesso magistrato in sede di conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato (dichiarato inammissibile con ordinanza n. 127 del 2006, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni)) – che la presenza del crocifisso nelle aule giudiziarie non menoma le attribuzioni costituzionalmente garantite ai magistrati, anche se personalmente contrari all'esposizione del simbolo; essi non possono per questo motivo rifiutarsi di svolgere l'attività di udienza, in quanto l'esigenza di tutela della libertà religiosa o di coscienza del giudice non può prevalere sul dovere di esercizio della giurisdizione, «espressione di fondamentali funzioni pubbliche» (Trib. Aquila, n. 622 del 2005, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca); del medesimo parere il Consiglio Superiore della Magistratura, ordinanza 23 novembre 2006, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)).

italiano, tra cui la sua impronta cristiana cattolica<sup>20</sup>.

In questo senso, i simboli pubblici possono essere ripresi pure dall'ambito religioso, purché siano in grado di esprimere un messaggio ideale comune all'intera collettività, anche sotto il profilo del riconoscimento dell'apporto della fede alla vita pubblica. A conferma di ciò può richiamarsi l'art. 9 dell'Accordo del 1984 di revisione del Concordato con la Chiesa cattolica, il quale riconosce, come scelta di principio, il «valore della cultura religiosa» nell'ambito civile e, come dato di fatto, che «i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano».

In concreto, però, non pochi dubbi e polemiche sono sorti negli ultimi tempi in riferimento al «crocifisso». Infatti, negli edifici pubblici è prevista l'esposizione obbligatoria di tale simbolo in forza di alcune norme secondarie emanate assai prima dell'entrata in vigore della Costituzione<sup>21</sup>.

In dottrina e in giurisprudenza si è da alcuni ipotizzata l'abrogazione tacita di tali disposizioni, in quanto ispirate al principio di confessionalità dello Stato, accolto nello Statuto albertino e richiamato dal Trattato lateranense con la S. Sede del 1929, ma superato dalla Costituzione e dall'Accordo di revisione del Concordato del 1984 (il cui Protocollo addizionale considera non più in vigore il principio della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano)<sup>22</sup>. Da altri è stato osservato come l'esposizione del crocifisso nei luoghi pubblici possa porsi in contrasto con la libertà di coscienza e di religione delle persone che abbiano convinzioni

---

<sup>20</sup> Magistralmente riconosciuta, tra gli altri, anche dal grande filosofo laico BENEDETTO CROCE, nel saggio *Perché non possiamo non dirci cristiani*, Bari, Laterza, 1943.

<sup>21</sup> V. l'art. 118 del regio decreto n. 965 del 1924 e all'art. 119 del regio decreto n. 1297 del 1928, relativi alle aule scolastiche; la circolare del Ministro di Grazia e Giustizia n. 1867 del 29 maggio 1926, relativa alle aule giudiziarie; l'ordinanza del Ministro dell'Interno n. 250 dell'11 novembre 1923, relativa agli altri uffici pubblici.

<sup>22</sup> Così la Corte di Cassazione, sez. IV pen., n. 439 del 2000, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca), ha ritenuto che le norme sull'esposizione del crocifisso debbano intendersi implicitamente abrogate per la loro matrice confessionista, anche perché la presenza di tale simbolo nelle aule destinate a *seggi elettorali* rischierebbe di provocare «un grave turbamento di coscienza» e la sua imposizione, in quanto collegata al valore simbolico di una intera civiltà o della coscienza etica collettiva, urterebbe con il «chiaro divieto» posto in materia dal principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Anche il Presidente della Corte d'Appello di Perugia, rigettando la richiesta, formulata dal Prefetto di Terni, di revocare un presidente di seggio che aveva rimosso il crocifisso ed ommesso di ottemperare alla diffida di ricollocarlo al suo posto, ha evidenziato «l'opportunità che la sala destinata alle elezioni sia uno spazio assolutamente neutrale, privo di simboli che possano, in qualsiasi modo, anche indirettamente e/o involontariamente, creare suggestioni o influenzare l'elettore» (App. Perugia, decreto 10 aprile 2006, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)). Opposta soluzione è stata, invece, accolta in diversi altri provvedimenti cautelari, con i quali sono state rigettate analoghe richieste di rimozione del crocifisso dai seggi elettorali (ordinanze Trib. Bologna 24 marzo 2005, Trib. Aquila 31 marzo 2005, Trib. Napoli 26 marzo 2005, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)), in quanto «la presenza – peraltro eventuale e non certa – del crocifisso nelle aule scolastiche destinate a sedi di seggio ... non rappresenta di per sé imposizione di un credo religioso o di una forma di venerazione, né obbliga alcuno a tenere una determinata condotta di adorazione o a dichiarare la propria posizione in materia religiosa ...; non è verosimile che un non-simbolo, quale è il crocifisso per i non credenti ed i non cristiani, possa per essi avere una qualche influenza negativa o costituire una qualche remora psicologica riguardo all'espressione del voto ed al convincimento religioso e men che meno provocare un turbamento dell'animo tale da privare il soggetto delle sue capacità morali, critiche e di giudizio» (così la prima delle ordinanze citate).

L'orientamento della Corte di Cassazione, sopra segnalato, è stato condiviso in riferimento alle *aule giudiziarie* dal Consiglio Superiore della Magistratura, nell'ordinanza della sezione disciplinare del 23 novembre 2006, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca), secondo cui «appare convincente la tesi ... secondo la quale l'esposizione del crocifisso nelle aule di giustizia, in funzione di solenne "ammonimento di verità e giustizia", costituisce un'utilizzazione di un simbolo religioso come mezzo per il perseguimento di finalità dello Stato e, pertanto, appare in contrasto con il principio supremo di laicità dello Stato. Del pari persuasiva sembra l'affermazione che l'indicazione di un fondamento religioso dei doveri di verità e giustizia, ai quali i cittadini sono tenuti, può provocare nei non credenti "turbamenti, casi di coscienza, conflitti di lealtà tra doveri del cittadino e fedeltà alle proprie convinzioni" (Corte cost. n. 117 del 1979) e pertanto può ledere la libertà di coscienza e di religione», pur se ciò non può comportare la pretesa del singolo magistrato «di far prevalere l'imperativo della propria coscienza, rifiutando in modo deliberato e palese l'adempimento dei doveri funzionali». Peraltro, l'esposizione di tale immagine nei tribunali italiani non dà luogo a una situazione "locale" di turbamento e di minore imparzialità del giudizio e non giustifica una rimessione del processo ad altro giudice ai sensi dell'art. 45 cod. proc. pen. (L. MAZZONE, *I simboli*, in G. CASUSCELLI (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 238, che richiama Cass., sez. III pen., n. 983 del 2005).

diverse rispetto a quelle rappresentate da tale simbolo. In particolare, per quanto attiene alla sua presenza nelle aule scolastiche, è stato da taluni rilevato un potenziale conflitto con il diritto alla libera formazione della coscienza degli alunni, protetta dalla Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo (resa esecutiva in Italia con legge n. 176 del 1991), che impone di rispettare il diritto alla «libertà di pensiero, di coscienza e di religione» dei minori<sup>23</sup>.

Una significativa parte della dottrina e della giurisprudenza, però, coglie nel crocifisso un elemento rappresentativo delle matrici della società italiana<sup>24</sup>, andando oltre il dato strettamente religioso e la presumibile originaria *mens legis* delle disposizioni che ne prevedono la presenza<sup>25</sup>. Così il Consiglio di Stato, investito della questione<sup>26</sup>, ha confermato la permanenza in vigore delle norme regolamentari di cui sopra e la legittimità dell'esposizione del crocifisso: esso, infatti, «a parte il significato per i credenti, rappresenta il simbolo della civiltà e della cultura cristiana, nella sua radice storica, come valore universale, indipendente da una specifica confessione religiosa», per cui la sua presenza nelle aule scolastiche non può essere considerata di ostacolo alla libertà individuale di manifestare le proprie convinzioni in materia religiosa.

Più di recente lo stesso organo, tanto in sede consultiva quanto in sede giurisdizionale, ha osservato che «il crocifisso costituisce ... anche un simbolo storico-culturale; rappresenta un segno di identificazione nazionale»; esprime «l'origine religiosa dei valori di tolleranza, di rispetto reciproco, di valorizzazione della persona, di affermazione dei suoi diritti, di riguardo alla sua libertà, di autonomia della coscienza morale nei confronti dell'autorità, di solidarietà umana, di rifiuto di ogni discriminazione, che connotano la civiltà italiana». Per questo, la sua esposizione richiama valori che «soggiacciono ed emergono dalle norme fondamentali della nostra Carta e, specificamente, da quelle richiamate dalla Corte costituzionale, delineanti la laicità propria dello Stato italiano»<sup>27</sup>. In questa prospettiva, la sua presenza risulta giustificata per i credenti di

<sup>23</sup> V., per tutti, i contributi raccolti in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, Torino, Giappichelli, 2004, nonché G. BRUNELLI, *Simboli collettivi e segni individuali di appartenenza religiosa: le regole della neutralità*, relazione presentata al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su "Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI" (Napoli 26-27 ottobre 2007), in [www.aic2007.unina.it/programma.htm](http://www.aic2007.unina.it/programma.htm).

<sup>24</sup> Pur con sfumature differenti v., *ex plurimis*, R. BACCARI, *La religione cattolica da religione dello Stato a patrimonio del popolo*, in *Dir. eccl.*, 1987, p. 17; S. CECCANTI, *I crocifissi nelle scuole pubbliche: rimuovere solo sulla base di una esplicita richiesta*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), sub *temi di attualità*; R. COPPOLA, *Il simbolo del crocifisso e la laicità dello Stato*, *ibidem*; G. DI COSIMO, *La forza dei simboli*, *ibidem*; M. OLIVETTI, *Crocifisso nelle scuole pubbliche: considerazioni non politically correct*, *ibidem*; E. ROSSI, *Laicità e simboli religiosi*, relazione presentata al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su "Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI" (Napoli 26-27 ottobre 2007), in [www.aic2007.unina.it/programma.htm](http://www.aic2007.unina.it/programma.htm). *Contra*, tra gli altri, G. CIMBALO, *Laicità dello Stato ed esposizione dei simboli religiosi negli uffici pubblici*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), sub *temi di attualità*, secondo il quale «il messaggio lanciato attraverso l'esposizione simbolica del Crocifisso [...] non è collegabile al patrimonio storico del popolo italiano (art. 9 Accordo di Villa Madama, 1984), ma bensì ad un inaccettabile ed anacronistico imperio della religione sulla scienza ed il sapere ...». In termini problematici si pronunciano altri autori, come G. CASUSCELLI, *Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regola della precauzione"*, in [www.olir.it/areetematiche](http://www.olir.it/areetematiche), e B. RANDAZZO, *Laicità "positiva" e crocifisso nelle aule scolastiche: incostituzionalità dell'obbligo di esposizione e incostituzionalità dell'obbligo di rimozione*, in *Quad. cost.*, 2004, pp. 841 ss.

<sup>25</sup> Infatti, sembra aver colto nel segno chi ha sostenuto che, «pur essendo collegabile inizialmente ad un'ideale confessionismo di Stato, l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche è andata sempre più assumendo una valenza storico-culturale» (P. STEFANI, *Brevi riflessioni intorno alla questione del «crocifisso»*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), sub *temi di attualità*).

<sup>26</sup> Cons. Stato, sez. II, parere n. 63 del 1988, reso su richiesta del Ministero della Pubblica Istruzione. Uguale indirizzo è stato espresso nel 1984 in una nota del Ministero dell'Interno, che riaffermava il valore del crocifisso quale simbolo della nostra civiltà, della nostra cultura e della nostra coscienza etica (cit. da R. COPPOLA, *Il simbolo del crocifisso e la laicità dello Stato*, cit.).

<sup>27</sup> Cons. Stato, sez. VI, sentenza n. 556 del 2006 e Cons. Stato, sez. II, parere 15 febbraio 2006 (reso nel ricorso straordinario al Capo dello Stato proposto dall'Unione degli atei, agnostici e razionalisti contro la direttiva del 3 ottobre 2002 del Ministero della Pubblica Istruzione sull'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche), entrambi in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca). In tale ultimo parere, si ammette che, oggi, il crocifisso «deve essere valutato anche come un simbolo religioso», comune peraltro a più confessioni (tutte quelle cristiane). Tuttavia, sarebbe «contraddittorio con le stesse origini della nostra Carta costituzionale, nonché con il sentire stesso del nostro popolo, escludere un segno

qualsiasi fede e per i non credenti, nel quadro di una sorta di “religione civile” i cui valori sono comuni a tutti<sup>28</sup>.

La questione è giunta all'esame della Corte costituzionale, la quale, tuttavia, non ha potuto esaminarne il merito, in quanto, in un caso, era stata formulata in riferimento a norme secondarie prive di forza di legge (sulle quali il giudizio compete ai giudici comuni, ordinari o amministrativi, a seconda che siano coinvolti diritti soggettivi oppure interessi legittimi), e, in un altro, non si verteva in materia di conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato, la cui risoluzione spetti alla competenza della Corte<sup>29</sup>.

L'esposizione dei simboli religiosi nei luoghi pubblici è dibattuta non solo in Italia, ma anche in altri Paesi dell'Unione europea, nei quali sono state adottate soluzioni differenti: dalla loro esplicita esclusione, come in Francia, al riconoscimento di poteri di decisione agli utenti, come in Austria e in Baviera, ovvero alle istituzioni amministrative centrali, come in Spagna, fino alla rinuncia ad adottare una specifica disciplina, come in Gran Bretagna e in Belgio<sup>30</sup>. Sul punto si sono pronunciati anche il Tribunale federale svizzero<sup>31</sup> – il quale ha ritenuto che l'esposizione del crocifisso nelle aule delle scuole elementari pubbliche viola l'obbligo della neutralità confessionale dello Stato – ed il Tribunale costituzionale federale tedesco<sup>32</sup>, il quale ha dichiarato l'incostituzionalità di una norma bavarese che imponeva tale esposizione, per non avere il legislatore del *Land* ricercato l'equa composizione tra libertà positiva e libertà negativa, sul piano della tolleranza e della garanzia del pluralismo religioso.

## *Sezione II. La disciplina della libertà religiosa dei singoli*

### **4. Libertà religiosa e libertà di coscienza**

La libertà religiosa, come ogni altra libertà, può essere esaminata sotto diversi punti di vista: filosofico, psicologico, sociologico, teologico, ecc. Dal punto di vista giuridico, tale libertà – come già osservava all'inizio del '900 l'illustre studioso Francesco Ruffini – «non prende partito né per la fede né per la miscredenza, né per l'ortodossia né per l'eterodossia», ma consiste nel «creare e mantenere nella società un ordinamento giuridico tale, che ogni individuo possa

cristiano da una struttura pubblica in nome di una laicità, che trova una delle sue fonti lontane proprio nella religione cristiana». Né potrebbe invocarsi il diritto soggettivo di libertà religiosa, perché la sua «protezione non può estendersi anche alla sfera psicologica, cioè alle dimensioni delle coscienze e dei sentimenti individuali, ciò che porterebbe al riconoscimento di un diritto ad un ambiente sterile, in cui tutti siamo preservati dal ricevere messaggi stridenti con le sensibilità e le suscettibilità di ciascuno».

<sup>28</sup> Tale comunanza di valori non è, però, unanimemente riconosciuta, obiettandosi da parte di voci anche autorevoli che, «anche a poter condividere la tesi del significato meramente culturale del crocifisso, il problema della tutela della libertà di coscienza e del pluralismo si sposterebbe dal terreno esclusivamente religioso a quello appunto culturale, ma non sarebbe risolto, in quanto dai principi costituzionali in precedenza individuati deriva che l'amministrazione pubblica non può scegliere di privilegiare un aspetto della tradizione e della cultura nazionale, sia pure largamente maggioritaria, a discapito di altri minoritari, in contrasto con il progetto costituzionale di una società in cui hanno da convivere fedi, culture e tradizioni diverse (così il Consiglio Superiore della Magistratura, nella citata ordinanza della sezione disciplinare del 23 novembre 2006 relativa al giudice Tosti, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)).

<sup>29</sup> V., rispettivamente, le già ricordate ordinanze n. 389 del 2004, in tema di presenza del crocifisso nelle aule scolastiche (con cui è stata dichiarata la manifesta inammissibilità della questione sollevata dal TAR del Veneto in riferimento all'all. C dell'art. 119 del r.d. 26 aprile 1928, n. 1297 e all'art. 118 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965, richiamati – ad erroneo giudizio del TAR – dagli artt. 159 e 190 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297) e n. 127 del 2006, in tema di presenza del crocifisso nelle aule giudiziarie (con cui è stata dichiarata la manifesta inammissibilità del conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato sollevato dal magistrato di Camerino Luigi Tosti), entrambe in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>30</sup> V. i contributi pubblicati in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2005, pp. 127 ss., nella sezione monografica su *Il problema delle manifestazioni di credo religioso nella vita pubblica*.

<sup>31</sup> Sentenza 26 settembre 1990, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca).

<sup>32</sup> Sentenza 16 maggio 1995, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca).

perseguire e conseguire» i fini della salvezza dell'anima o della verità scientifica o filosofica, «senza che gli altri uomini, o separati o raggruppati in associazioni o Chiese, o anche impersonati in quella suprema collettività che è lo Stato, gli possano mettere in ciò il più piccolo impedimento o arrecare per ciò il più tenue danno»<sup>33</sup>.

Essa può assumere due connotazioni, una “positiva” e l'altra “negativa”. La prima si riferisce alla *libertà di agire* secondo la propria coscienza o la propria visione religiosa e comprende le varie espressioni e specificazioni del diritto di libertà religiosa. Si pensi, in particolare, al diritto di professare una fede religiosa, a quello di propagandarla e a quello di farne culto. La dimensione di carattere “negativo”, invece, consiste nel diritto ad essere *immuni da costrizioni a tenere comportamenti* di valenza religiosa<sup>34</sup>.

Accanto e strettamente connessa con la libertà religiosa si pone la *libertà di coscienza*. Data la contiguità e spesso anche la sovrapposizione tra i due concetti, considerati in modo strettamente connesso pure dai principali documenti internazionali<sup>35</sup> – stante il fatto che la coscienza è guidata spesso, ma non necessariamente, da motivazioni di carattere religioso – si è creata in questo campo una notevole ambiguità. La concezione maggiormente condivisibile pare quella che vede nella libertà di coscienza una sorta di momento genetico, di «*caput et fundamentum*» di tutti i diritti connessi con la libertà religiosa, perché grazie alla libertà di coscienza è data al soggetto la facoltà di scegliere se e come schierarsi o non schierarsi in campo religioso, se aderire o meno ad una fede o ad una particolare concezione di vita. Inoltre una simile scelta, prima di dar luogo ad atteggiamenti esteriori, comporta la formazione di un convincimento intimo<sup>36</sup>.

Dal punto di vista giuridico, la libertà di coscienza – che si riferisce non ad una mera, pur se radicata, opinione, ma a «visioni che abbiano un certo grado di forza, di serietà, di coerenza e di importanza» (per usare le parole della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>37</sup>) – per insegnamento tradizionale viene in considerazione solo in quanto si manifesti all'esterno, dato che il diritto disciplina i comportamenti degli esseri umani e non si interessa, né potrebbe comunque sindacare, le convinzioni e i pensieri interiori<sup>38</sup>; d'altra parte, la protezione delle manifestazioni

<sup>33</sup> F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, 1901, rist., Milano, Feltrinelli, 1967, p. 7.

<sup>34</sup> Cfr., per tutti, L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, Utet, 1994, pp. 215-16.

<sup>35</sup> Essi vengono considerati in modo distinto, ma strettamente connesso, sia dai principali documenti internazionali (l'art. 18 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, l'art. 18 del Patto internazionale sulla tutela dei diritti civili e politici del 1966, l'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, l'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000), sia dai disegni di legge recanti «Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi», presentati dal Governo al Parlamento nel 1997 e nel 2002 ma non approvati. Peraltro, i medesimi disegni di legge, tutti all'art. 7, garantiscono specificamente ai cittadini (mentre dovrebbero sancirlo a favore di tutte le persone) il «diritto di agire secondo i dettami imprescindibili della loro coscienza», sia pure «nel rispetto dei diritti e doveri sanciti dalla Costituzione», rinviando però ad ulteriori apposite leggi la disciplina delle «modalità per l'esercizio dell'obiezione di coscienza nei diversi settori».

<sup>36</sup> Tale concezione è sostenuta, tra gli altri, da R. BERTOLINO, *L'obiezione di coscienza*, in *Dir. eccl.*, 1983, pp. 331-32, e, più diffusamente, *L'obiezione di coscienza moderna. Per una fondazione costituzionale del diritto di obiezione*, Torino, Giappichelli, 1994; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 2° ed., Bologna, Zanichelli, 1988, p. 135; L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., p. 216. Invece, altri autori, come P.A. D'AVACK (*Libertà religiosa (diritto ecclesiastico)*), in *Enc. dir.*, vol. XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, p. 596) – pur respingendo l'idea, ancora seguita verso la metà del Novecento, secondo la quale la libertà di coscienza si sarebbe riferita alla libertà religiosa individuale mentre quella di culto si sarebbe posta nell'ambito della libertà religiosa intesa in senso collettivo – ritengono che la libertà di coscienza si riferisca alla libera manifestazione della propria religione, con la conseguenza di una coincidenza dell'oggetto della libertà di coscienza con quello della libertà di professione della propria fede religiosa.

<sup>37</sup> Sentenza *Campbell e Cosans c. Regno Unito* del 25 febbraio 1982, in *Raccolta*, Serie A, n. 48, pp. 293 ss.

<sup>38</sup> A riprova di ciò, la Costituzione italiana, all'art. 21, non ritiene necessario proclamare la libertà di pensiero in sé, bensì quella di manifestazione all'esterno del pensiero. Parte della dottrina critica, però, l'insegnamento tradizionale, ritenendo che l'idea di libertà accolta dalla Costituzione, differenziandosi da quella di diritto soggettivo, involga sia le emozioni ed i convincimenti interiori sia i comportamenti esteriori (M. RICCA, *Art. 19*, cit., pp. 424 ss., in particolare p. 427). A favore dell'impostazione tradizionale si è invece pronunciato recentemente il Consiglio di Stato, sez. II, nel

esteriori favorisce la libera formazione della coscienza e la valorizza<sup>39</sup>.

Peraltro, in epoca più recente, è stato sostenuto che lo Stato dovrebbe garantire, ancor prima di tali manifestazioni, la formazione stessa della coscienza, mentre le facoltà derivanti dal diritto di libertà religiosa non sarebbero in grado di proteggere la libertà del «*momento formativo e conoscitivo* delle possibili alternative che si offrono in tema di religione» (protezione che sarebbe, peraltro, richiesta in base agli artt. 2 e 3 della Costituzione, i quali garantiscono la tutela di tutti i diritti inviolabili dell'essere umano ed il pieno sviluppo di ogni persona)<sup>40</sup>. Occorrerebbe, allora, che lo Stato eliminasse i fattori che pregiudicano la formazione di consapevoli orientamenti personali, sia dando alle proprie leggi un contenuto tale che possano essere osservate dai singoli senza urtare il loro «sentimento di doverosità etica», sia rimuovendo i condizionamenti esterni (almeno quelli su cui i pubblici poteri possono incidere), sia infine mettendo a disposizione di tutti gli «strumenti sociali» utili alla formazione e maturazione degli spiriti<sup>41</sup>.

A parte il fatto che la coscienza è, in una certa misura, continuamente in formazione e può meglio concepirsi come un processo più che come un'entità statica – il che tende a far perdere consistenza alla distinzione fra libertà di coscienza e libertà alla formazione della stessa<sup>42</sup> – questa configurazione, se intesa come obbligo per lo Stato di eliminare tutti quei fattori, interni ed esterni ad esso, che condizionano la formazione degli orientamenti confessionali nell'individuo, richiederebbe possibilità di intervento superiori a quelle proprie del diritto positivo in un regime democratico (senza contare la difficoltà di tracciare i confini fra i condizionamenti leciti e quelli illeciti) e, semmai, ipotizzabili solo nell'ambito di un sistema totalitario e di uno Stato "etico". Essa può avere un senso soltanto se è intesa come un richiamo all'obbligo di neutralità dello Stato sotto il profilo etico-religioso, riguardo sia al contenuto delle norme che esso detta ai cittadini, sia all'organizzazione ed all'azione dei pubblici poteri<sup>43</sup>.

Il diritto alla libertà di coscienza è peraltro *limitato all'individuo*. Sarebbe infatti improprio ipotizzare una scelta di coscienza di un ente o di qualcosa che non sia una persona umana, cioè un essere pensante<sup>44</sup>.

---

già ricordato parere del 15 febbraio 2006 sulla circolare ministeriale relativa all'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche (in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)), secondo cui la protezione del diritto alla libertà religiosa «non può estendersi anche alla sfera psicologica, cioè alle dimensioni delle coscienze e dei sentimenti individuali, ciò che porterebbe al riconoscimento di un diritto ad un ambiente sterile, in cui tutti siamo preservati dal ricevere messaggi stridenti con le sensibilità e le suscettibilità di ciascuno. Ma se così fosse e quell'ambiente non venisse assicurato dai pubblici poteri, ciascuno che si sentisse leso da messaggi, simboli, opinioni, manifestazioni ritenute non rispondenti al suo personale sentire, si riterrebbe legittimato a reagire con comportamenti di intolleranza e reazione, con ciò negando quello stesso diritto di libertà da lui invocato. ... Quindi la libertà di religione attiene alla tutela delle coscienze individuali nel loro sentire religioso da ogni forma di imposizione oggettivamente vessatoria, ma non anche alla tutela delle singole sensibilità ed alla percezione soggettiva di messaggi ritenuti assertivamente discriminatori, senza trovare oggettivo riscontro in concrete attività discriminatorie dei pubblici poteri».

<sup>39</sup> F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., p. 193; F. FINOCCHIARO, *Art. 19*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di V. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, vol. II, 1977, p. 262. D'altronde, la tutela delle manifestazioni esteriori viene a coincidere con la libertà di "uso o pratica della religione" (*Religionsausubung*), che va distinta da una statica libertà religiosa (*Religionsfreiheit*): cfr. L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., pp. 221-22.

<sup>40</sup> C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione dall'Unità ai giorni nostri*, Bari, De Donato, 1973, p. 101.

<sup>41</sup> P. BELLINI, *Nuova problematica ...*, cit., pp. 1140-41. Fra gli "strumenti sociali" utili ai fini indicati sottolinea l'importanza del diritto allo studio T. MARTINES (*Libertà religiosa e libertà di formazione della coscienza*, in AA.VV., *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, Madrid, Edersa, 1989, pp. 34 ss.), in quanto l'apprendimento, anche ai livelli più bassi, sarebbe la condizione imprescindibile per acquisire una libera coscienza.

<sup>42</sup> M. RICCA, *Art. 19*, cit., p. 430.

<sup>43</sup> Cfr. F. FINOCCHIARO, *Art. 19*, cit., pp. 263 ss.; Id., *Libertà: VII) Libertà di coscienza e di religione*, in *Enc. giur.*, vol. XIX, Roma, Treccani, 1990, pp. 3-4.

<sup>44</sup> L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., p. 216.

## 5. Gli articoli 3 e 19 della Costituzione

Nell'ordinamento giuridico italiano la libertà religiosa è tutelata da uno specifico articolo della Carta costituzionale. L'art. 19, infatti, proclama che *«tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale od associata, di farne propaganda e di esercitarne in pubblico od in privato il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume»*<sup>45</sup>.

Essa è quindi garantita a tutte le *persone fisiche* che si trovino sul territorio dello Stato (non solo ai cittadini, ma anche agli stranieri, agli apolidi, ai rifugiati, *senza condizione di reciprocità* con gli altri Paesi) e, per quanto riguarda le facoltà esercitabili da un gruppo, anche alle formazioni sociali, in particolare – ma non solo – a quelle di loro che risultano vere e proprie confessioni religiose (cioè comunità organizzate di credenti in una data religione).

Oltre all'art. 19 vi sono poi numerose altre disposizioni costituzionali che, in modo diretto o indiretto, tutelano tale libertà o che garantiscono diritti che possono essere esercitati in funzione della libertà religiosa (come quelli di circolazione e soggiorno, di riunione, di associazione, di libera manifestazione del pensiero, di insegnamento, ecc.)<sup>46</sup>.

In particolare, occorre mettere in evidenza l'interazione dell'art. 19 con l'art. 3 della Costituzione, che al primo comma proclama la *«pari dignità sociale»* e l'uguaglianza *«davanti alla legge, senza distinzione ... □tra l'altro□ di religione»*, di *«tutti i cittadini»* (e, più in generale, di tutti gli individui, anche stranieri o apolidi<sup>47</sup>), mentre al secondo comma attribuisce alla Repubblica il compito di *«rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»*, e quindi richiede l'impegno dei pubblici poteri a predisporre gli strumenti (normativi, amministrativi, finanziari, ecc.) necessari o utili all'effettivo esercizio ed alla promozione della libertà religiosa.

L'uguaglianza formale, assicurata dal primo comma dell'art. 3<sup>48</sup>, esclude che la religione professata (al pari delle altre caratteristiche elencate dalla disposizione, come il sesso, la razza, la lingua, le condizioni personali e sociali, le opinioni politiche) possa essere assunta dal legislatore ordinario come criterio di differenziazione dello *status* dei singoli. L'individuo gode dunque della stessa posizione giuridica e degli stessi diritti e doveri tanto se sia cattolico, protestante, ebreo, ecc., quanto se sia ateo o agnostico.

<sup>45</sup> La formulazione vigente è il risultato del progressivo affinamento del testo licenziato inizialmente dalla Prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, su proposta dell'on. Giuseppe Dossetti, che recitava: «ogni uomo ha diritto alla libera professione delle proprie idee e convinzioni, alla libera e piena esplicazione della propria vita religiosa interiore ed esteriore, alla libera manifestazione, individuale e associata, della propria fede, alla propaganda di essa, al libero esercizio, privato o pubblico, del proprio culto, purché non si tratti di religione o di culto implicante principi o riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume» (Seduta della I Sottocomm. del 18 dicembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, Camera dei Deputati, 1970, vol. VI, pp. 802 ss.). Il testo originario venne sfolto delle parti ritenute pleonastiche dal Comitato di coordinamento della "Commissione dei 75" e venne poi depurato, in Assemblea, del richiamo ai «principi» ed all'«ordine pubblico» (Seduta del 12 aprile 1947, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. I, pp. 817 ss. e 825 ss.: v. anche *infra*, par. 12). Per un'analisi più approfondita dell'articolo in questione si rinvia a F. FINOCCHIARO, *Art. 19*, cit.

<sup>46</sup> Si tratta, come è noto, di norme giuridiche scritte (e pertanto facilmente conoscibili da parte sia dei cittadini e degli stranieri, sia dei funzionari pubblici) e dotate di una particolare "forza", cioè di una superiorità rispetto a tutte le altre norme, anche legislative. Esse vincolano i pubblici poteri, e in molti casi anche i privati, e sono invocabili dagli interessati davanti all'autorità giudiziaria, che addirittura, qualora si trovi a dovere applicare al caso una disposizione legislativa non conforme alle regole dettate dalla Costituzione, può e deve chiedere l'intervento della Corte costituzionale, la quale può dichiarare illegittima quella disposizione.

<sup>47</sup> Come precisato dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale: v., da ultimo, Corte cost., n. 432 del 2005, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>48</sup> E sancita – sotto forma di divieto di discriminazione nel godimento dei diritti fondamentali – anche dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 2), dal Patto internazionale sui diritti civili e politici (art. 2, par. 1), dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 14) e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 21).

L'indifferenza, che di regola lo Stato professa nei confronti delle opzioni religiose dei singoli, non impedisce comunque che la legge possa attribuire rilevanza all'appartenenza ad una confessione religiosa o al fatto di rivestire, nell'ambito di questa, particolari qualifiche<sup>49</sup>.

Peraltro l'art. 3 – come ha precisato la Corte costituzionale – non vieta al legislatore di introdurre le differenziazioni *ragionevolmente* occorrenti per disciplinare situazioni «non sostanzialmente identiche»<sup>50</sup>, e può essere eventualmente derogato, nel rispetto comunque dei «principi supremi dell'ordinamento costituzionale», da norme particolari, dotate di una “copertura” costituzionale, come quelle stabilite dal Concordato con la Chiesa cattolica, richiamato dall'art. 7 Cost., o dalle intese con le confessioni non cattoliche di cui all'art. 8 Cost..

Tuttavia, nemmeno l'invocazione del criterio di ragionevolezza – che, in un certo senso, è la risultante della commistione dell'uguaglianza formale con l'uguaglianza sostanziale – è sempre ammissibile per disciplinare diversamente due situazioni, trovando un limite nel divieto di operare differenze generalizzate tra i singoli in base agli elementi elencati dal primo comma dell'art. 3 Cost. (tra cui la religione). In tal caso, infatti, «valutazioni e apprezzamenti legislativi differenziati e differenziatori» inciderebbero «sulla pari dignità della persona»<sup>51</sup>.

Il giudice delle leggi ha esteso l'ambito di applicazione dell'uguaglianza anche ai soggetti collettivi, in quanto il principio, di carattere generale, «condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura» ed una «illegittima disparità di trattamento tra le varie associazioni inevitabilmente si ripercuoterebbe sulla sfera giuridica degli iscritti e perciò si risolverebbe ... in una violazione dell'uguaglianza del cittadino»<sup>52</sup>.

Tornando all'art. 19, vi sono espressamente menzionati, quali espressioni e specificazioni della libertà religiosa, il diritto di *professare* una fede religiosa, quello di farne *propaganda* e quello di farne *culto*, mentre – al contrario delle costituzioni di altri Paesi – non sono citate la libertà di *coscienza* e quella di *avere una fede*<sup>53</sup>: quest'ultima, comunque, è considerata ricompresa nella libertà di professione del proprio credo, che implica la facoltà di formarsi un convincimento interiore e quella di aderire ad una dottrina religiosa, mentre la prima (da cui può derivare la pretesa all'obiezione di coscienza) è tutelata, comunque in modo non illimitato e incondizionato, da un insieme di elementi normativi (ricavati da una lettura sistematica degli artt. 2, 3, 19 e 21 Cost.), «convergenti nella configurazione unitaria di un principio di protezione dei cosiddetti diritti della coscienza»<sup>54</sup>.

<sup>49</sup> L'appartenenza ad una confessione è presa in considerazione in modo diretto dalla legge, ad esempio, quando consente ai soli ebrei che lo richiedano di prestare giuramento tenendo il capo coperto (art. 6 legge n. 101 del 1989) o ad ebrei e avventisti di fruire, nel quadro della flessibilità dell'organizzazione del lavoro, del riposo festivo nel giorno di sabato (v., rispettivamente, l'art. 4 della legge n. 101 del 1989 e l'art. 17 della legge n. 516 del 1988).

Inoltre, nel diritto dello Stato assumono rilevanza le qualifiche, spettanti a talune persone fisiche, di «ecclesiastico», «sacerdote», «diacono», «religioso», e così via. La qualifica di «ministro di culto», invece, è propria dell'ordinamento statale e si riferisce a chi rivesta, nell'ambito di una qualunque confessione religiosa, una posizione differenziata da quella del semplice fedele. Essa è, quindi, una “norma in bianco” che fa necessario riferimento al ruolo rivestito dal soggetto nella confessione di appartenenza. Sono, così, ministri di culto il «sacerdote» cattolico, il «pastore» o l'«anziano» delle Chiese riformate (valdesi, luterane, ecc.), il «missionario avventista» e il «colportatore evangelista» delle Chiese avventiste, il «rabbino» della confessione ebraica, e così via.

<sup>50</sup> V., ad esempio, Corte cost., n. 22 del 2007 e nn. 35, 136 e 340 del 2004, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>51</sup> Corte cost., n. 329 del 1997, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni). Cfr. Cass., sez. IV pen., n. 439 del 2000, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca) (già menzionata riguardo al rifiuto di svolgere l'ufficio di scrutatore a causa dell'esposizione del crocifisso nei locali adibiti a seggio elettorale).

<sup>52</sup> Corte cost., n. 25 del 1966, confermata dalla n. 173 del 1981, entrambe in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>53</sup> Così, ad esempio, la Legge Fondamentale tedesca garantisce «la libertà di fede e di coscienza» (art. 4), la Costituzione spagnola tutela «la libertà ideologica e religiosa» (art. 16), quella portoghese garantisce «la libertà di coscienza e di religione» (art. 41), quella finlandese tutela «la libertà di religione e di coscienza» (art. 11).

<sup>54</sup> Corte cost., n. 43 del 1997 in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni). In particolare, la Corte costituzionale ha affermato che la libertà di coscienza, riferita alla professione sia di fede religiosa sia di opinione in materia religiosa, è ricompresa nella garanzia dell'art. 19 della Costituzione e va anch'essa annoverata fra i diritti inviolabili dell'uomo (sentenze n. 14 del 1973, n. 117 del 1979, n. 239 del 1984, *ibidem*). Nei disegni di legge governativi (del 1997 e del 2002) ed in quelli parlamentari del 2006 sulla libertà religiosa sono citati anche la libertà di coscienza (considerata in modo distinto, ma

In pratica, la libertà di professione (di una fede) e quella di culto si presentano come dimensioni “esterne” della libertà di (avere una) fede e di coscienza, le quali, come già evidenziato, sul piano strettamente giuridico sono viste come aspetti interni all'individuo, che come tali tendono a non interessare direttamente l'ordinamento giuridico.

## 6. La tutela dell'ateismo

Dai lavori preparatori dell'art. 19 della Costituzione non si può cogliere una piena equiparazione tra libertà religiosa e libertà di ateismo, come è evidenziato dal fatto che, in Assemblea Costituente, sia stata a suo tempo respinta la proposta dell'on. Labriola per una specifica tutela costituzionale del pensiero non religioso<sup>55</sup>. Ciò spiega perché, fino agli anni '60, sia prevalsa l'idea che l'art. 19 non tutelasse l'ateismo, che si riteneva protetto invece da un altro articolo della Carta costituzionale, l'art. 21, sotto la prospettiva della libera espressione del pensiero ateistico. In seguito, grazie ad un'evoluzione favorita dalla secolarizzazione avutasi in Italia verso gli anni '70 ed a prese di posizioni della Corte costituzionale, la situazione si è in pratica rovesciata, sicché anche l'ateismo viene attualmente considerato tutelato dall'art. 19, che offre garanzie ancora più ampie dell'art. 21<sup>56</sup>.

In effetti, sotto un profilo teorico, le posizioni di chi crede e quelle di chi non crede costituiscono la risposta alla medesima domanda riguardo all'esistenza di una realtà trascendente; senza considerare che, su un piano pratico, la varietà contenutistica degli odierni messaggi religiosi non sempre agevola la distinzione concettuale tra fenomeni che pur risultano storicamente distinti.

Ne deriva che l'art. 19 tutela il diritto di credere e quello di non credere, quello alla miscredenza ed anche quello di non compiere alcuna scelta, senza che ciò sminuisca la dignità della persona, che continua a godere degli stessi diritti ed è sottoposto ai medesimi doveri. Superata, dunque, l'antica idea di (mera) tolleranza, devono ritenersi tutelate dalla norma costituzionale anche tutte le posizioni eterodosse, che pure possono comportare qualificazioni sfavorevoli secondo le regole interne alle singole confessioni<sup>57</sup>.

Analogamente, superata l'iniziale interpretazione restrittiva del testo costituzionale – che portava ad escludere la possibilità di propagandare qualcosa di intrinsecamente diverso da una «fede religiosa» – oggi si ritiene preferibile una lettura estensiva, che include la facoltà «di

---

strettamente connesso, con quella di religione), il diritto di mutare religione e quello di non averne alcuna.

<sup>55</sup> L'emendamento presentato dall'on. Labriola sanciva che «sono pienamente libere le opinioni e le organizzazioni dirette a dichiarare il pensiero laico o estraneo a credenze religiose» (Seduta pom. del 12 aprile 1947, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. I, pp. 833 ss.). Anche in sede di Prima Sottocommissione era rimasta senza esito la proposta dell'on. Cevolotto di formulare il testo del futuro art. 3, comma 1°, Cost. nel senso che «la nascita, il sesso, la razza, le condizioni sociali, le credenze religiose, il fatto di non avere alcuna credenza non possono costituire la base di privilegio e di inferiorità legale» (Seduta della I Sottocomm. dell'11 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. VI, pp. 337-38).

<sup>56</sup> Così la Corte costituzionale, superando un precedente indirizzo che collocava l'ateismo nell'alveo della libertà di pensiero (in quanto esso «comincia dove finisce la vita religiosa»: sentenza n. 58 del 1960, in *www.giurcost.it/decisioni*), ha statuito, nella sentenza n. 117 del 1979 (*ibidem*), che «il nostro ordinamento costituzionale esclude ogni differenziazione di tutela della libera esplicazione sia della fede religiosa sia dell'ateismo, non assumendo rilievo le caratteristiche proprie di quest'ultimo sul piano teorico», e quindi ha individuato nell'art. 19 Cost. la fonte della protezione della corrispondente “libertà negativa”. Di conseguenza, al fine di salvaguardare la libertà di coscienza degli atei, la Corte ha modificato, con sentenza additiva, la formula del giuramento dei testimoni nel processo civile, con l'aggiunta dell'inciso «se credente» all'invocazione della «responsabilità davanti a Dio». Anche i più volte citati progetti di legge governativi (entrambi all'art. 2) e parlamentari ricomprendono nella «libertà di coscienza e di religione» «il diritto di professare liberamente la propria ... credenza, ... di diffonderla e farne propaganda, ... di mutare ... credenza o di non averne alcuna». In dottrina cfr., per tutti, C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa*, cit.; P. BELLINI, *Ateismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, Utet, 1987, pp. 513 ss.

<sup>57</sup> Cfr., per tutti, F. FINOCCHIARO, *Art. 19*, cit., pp. 247 ss.

diffondere e fare propaganda» anche «delle proprie credenze»<sup>58</sup> di tipo negativo ed ateistico.

Occorre però precisare che il riferimento all'ateismo (o all'agnosticismo) non si attaglia a tutte le facoltà protette dall'art. 19. È evidente, infatti, come sia difficile configurare una libertà di "culto ateistico", stante la contraddizione in termini che il concetto stesso comporta.

Inoltre, «l'ordinamento giuridico non può trasfigurare il fenomeno ateistico in ciò che non è», equiparandolo in tutto e per tutto a quello religioso, dal momento che nel primo manca quella adesione primaria ad una dimensione trascendente che costituisce il presupposto del secondo<sup>59</sup>.

Non è, quindi, possibile estendere all'ateismo quelle garanzie che, costituendo elementi strutturali del diritto di libertà religiosa, sono previste specificamente per le confessioni (sotto il profilo collettivo e istituzionale) e non per le mere associazioni (cui possono certamente dar vita gli atei), come la particolare autonomia organizzativa, la tutela di cui all'art. 20 Cost. per gli enti da esse creati, la possibilità di concludere intese con lo Stato, ecc.<sup>60</sup>.

## 7. La libertà religiosa come diritto soggettivo

La libertà religiosa, nel suo nucleo fondante, è un diritto fondamentale ed inviolabile della persona ai sensi dell'art. 2 della Costituzione (come ha sostenuto anche la Corte costituzionale<sup>61</sup>). In quanto tale, è considerato irrinunciabile e indisponibile (oltre che intrasmissibile ed imprescrittibile): in altri termini, essendo un attributo inerente alla persona, non può essere oggetto di valide rinunce, cessioni e transazioni nei confronti di altri soggetti.

Una limitata possibilità di disporre è possibile solo in forza dell'appartenenza, volontaria e libera (e sempre revocabile), ad organizzazioni c.d. "di tendenza": così avviene nel rapporto tra un fedele e la sua confessione o tra un religioso e la congregazione di appartenenza, riguardo all'impegno a compiere determinati atti di natura religiosa<sup>62</sup>, ovvero tra un docente ed una scuola o una università confessionalmente caratterizzate, con la conseguenza che, in caso di conflitto, rispetto alla libertà di religione del primo prevale la libertà di religione di quanti hanno dato vita alla scuola o all'università confessionali<sup>63</sup>.

È ancora diffusa in dottrina la qualificazione della libertà religiosa come *diritto pubblico soggettivo*, azionabile nei confronti dello Stato sulla base dell'idea che quest'ultimo si sarebbe per Costituzione autolimitato nei confronti dei cittadini, per cui è tenuto ad astenersi da indebite ingerenze: certamente, qualora una legge o un provvedimento governativo o un atto della pubblica amministrazione, centrale o locale, limitino le facoltà più sopra menzionate al di fuori dei termini previsti, si può ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria (che può eventualmente sollevare

<sup>58</sup> Come recitano i progetti di legge governativi del 1997 (all'art. 13) e del 2002 (all'art. 15) e quelli parlamentari sulla libertà religiosa.

<sup>59</sup> C. CARDIA, *Religione (libertà di)*, cit., p. 921.

<sup>60</sup> Cfr., *ex plurimis*, A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 3° ed., Milano, Giuffrè, 1962, pp. 123-24; L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., pp. 226-27; C. MIRABELLI, *Confessioni religiose*, in *Dizion. dir. pubbl.*, cit., vol. IV, pp. 1244-45 (che evidenzia come nelle «organizzazioni basate su convinzioni non religiose, ideologiche, filosofiche o ateistiche» manchino non solo la finalità religiosa, ma anche gli altri elementi che caratterizzano le confessioni). Non sembra nemmeno possibile estendere alle prime benefici economici e finanziari concessi alle seconde, secondo il modello sperimentato nell'ordinamento belga, nel quale le organizzazioni ateistiche godono di una presenza istituzionale nella scuola pubblica (dove è previsto un insegnamento di "etica laica" in parallelo ad insegnamenti confessionali) e di un sostegno finanziario statale, addirittura sotto forma di stipendio ai loro esponenti. Tale esperienza – oltre che opinabile nei suoi presupposti di base – non è innestabile nell'ordinamento italiano, stante la formulazione inequivoca delle disposizioni costituzionali (cfr. C. CARDIA, *Religione (libertà di)*, cit., pp. 920-21, il quale sottolinea che non vi è più ragione di una pari tutela dell'ateismo «quando la religiosità individuale e collettiva si estrinseca e si distende in tutte le sue manifestazioni rituali, organizzative, istituzionali»). Sulla nozione di confessione religiosa e sulla sua differenza con la mera associazione religiosa ci si soffermerà nel par. 14.

<sup>61</sup> Nella sentenza n. 346 del 2002, anticipata già dalla sentenza n. 14 del 1973, entrambe in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>62</sup> C. CARDIA, *Religione (libertà di)*, cit., p. 923.

<sup>63</sup> Corte cost., n. 195 del 1972, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

questione di costituzionalità) per farne dichiarare l'illegittimità ed ottenere il risarcimento del danno subito<sup>64</sup>.

Tuttavia – oltre al fatto che è ormai superata la concezione dello Stato come ente sovraordinato e privo di limiti verso i suoi cittadini, che volontariamente circoscrive le sue prerogative riconoscendo i loro diritti<sup>65</sup> – alla luce di un indirizzo ormai consolidato della giurisprudenza costituzionale il diritto di libertà religiosa deve essere ritenuto un *diritto soggettivo perfetto* o assoluto, azionabile, con i limiti previsti dall'ordinamento giuridico, nei confronti di ogni altro soggetto, non solo pubblico ma anche privato, ed in qualunque ambito e rapporto sociale, al pari di tutti i diritti di libertà garantiti nel Titolo primo della Parte prima della Costituzione<sup>66</sup>.

Pertanto, come evidenziato dalla dottrina dominante e dalla prevalente giurisprudenza della Corte costituzionale, i diritti di libertà possono essere limitati solo da altri precetti e principi costituzionali (ossia dal rilievo che hanno altri beni o interessi direttamente protetti dalla Costituzione) e da poteri attribuiti alla pubblica autorità, in modo sufficientemente specifico, dalla stessa Costituzione. Inoltre, trattandosi di diritti soggettivi, il giudice a cui si può ricorrere in caso di loro violazione non è quello amministrativo, ma, salvo eccezioni, quello ordinario.

Viceversa, altre pretese individuali o collettive, pur se funzionali ad una più ampia esplicazione della libertà religiosa, possono correttamente essere qualificate dalla legge come *interessi legittimi* (protetti solo nella misura sancita dalla legge stessa e passibili di interventi anche discrezionali della pubblica amministrazione, con minori possibilità di tutela in sede giurisdizionale davanti al giudice amministrativo), nei casi in cui la Carta costituzionale consente al legislatore di introdurre limiti ed assegnare poteri alla pubblica amministrazione per la tutela di vari interessi pubblici. Così, ad esempio, la costruzione di un edificio, sia pure a fini di culto, è soggetta ad un provvedimento autorizzativo ed al rispetto di tutte le prescrizioni urbanistiche, igieniche, di sicurezza, ecc., valutabili con un certo margine di discrezionalità.

## 8. La libertà dei fedeli all'interno delle confessioni religiose e delle istituzioni

<sup>64</sup> Così la Corte di Cassazione ha precisato che «non esiste alcun organo dello Stato ... che possa incidere in maniera pregiudizievole sui diritti assoluti in cui si esprimono le libertà fondamentali costituzionalmente garantite», tanto meno quando si tratti di «diritti primari, derivanti dallo stesso disposto costituzionale, rispetto ai quali nessun potere di sacrificio può individuarsi da parte della pubblica amministrazione». Qualora, malauguratamente, ciò avvenisse, il danneggiato può proporre davanti al giudice ordinario una azione risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione anche per violazione del diritto di libertà religiosa (Cass., sez. un. civ., n. 11432 del 1997, in *Corr. giur.*, 1998, pp. 417 ss.). In proposito, alla luce della recente disciplina in materia di immigrazione (art. 44 d.lgs. n. 286 del 1998, confermato dall'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 216 del 2003) – che sancisce il diritto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, «quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi» – può affermarsi che la compromissione dell'esercizio del diritto di libertà religiosa, in quanto fondamentale nella realizzazione della persona, sia causa di un danno esistenziale, risarcibile.

<sup>65</sup> La categoria dei diritti pubblici soggettivi è stata elaborata dalla dottrina tedesca, prima, e italiana, poi, a cavallo fra l'800 e il '900, consentendo di riconoscere ai singoli la possibilità – prima esclusa in quanto avrebbe condizionato la sovranità statale – di vantare diritti soggettivi anche nei loro rapporti con i pubblici poteri, grazie alla distinzione concettuale fra lo «Stato-ordinamento» (sovrano) e lo «Stato-apparato» (sottoposto, al pari dei privati, alla sovranità del primo ed all'osservanza della legge). Pur rappresentando un progresso rispetto alle idee precedenti, questa concezione manteneva, comunque, come «assioma di fondo ... l'identificazione totale ed esclusiva del diritto con l'ordinamento statale, e più specificamente con l'ordine normativo creato dalla legge. Parlare di diritti soggettivi al di fuori di questa cornice ... veniva giudicato privo di senso» (M. RICCA, *Art. 19*, cit., p. 423). Per una serrata critica della trasposizione della categoria dei diritti pubblici soggettivi nell'attuale Stato democratico e sociale italiano e per una ricostruzione della libertà religiosa come «fine» del nostro ordinamento costituzionale (che, essendo pluralista e perciò necessariamente incompleto, avrebbe bisogno di attingere costantemente alla dimensione extra-giuridica e sociale) v. *ibidem*, pp. 423 ss.

<sup>66</sup> Diritti – in gran parte compresi nella categoria dei diritti inviolabili dell'uomo contemplati nell'art. 2 Cost. – che sono riconosciuti al singolo e che questi «deve poter far valere *erga omnes*» (Corte cost., n. 122 del 1970, in [www.giurcost.it/decisioni/](http://www.giurcost.it/decisioni/)).

## pubbliche e private

La protezione della libertà religiosa del singolo deve essere contemperata con la tutela dell'indipendenza della confessione religiosa, alla cui autonomia organizzativa (garantita dagli artt. 7, 1° comma, e 8, 2° comma, Cost.) è rimessa la disciplina del rapporto tra l'istituzione e il fedele.

Quando si verificano contrasti insanabili tra il singolo e il gruppo, la soluzione può risiedere nella fuoriuscita, sempre possibile, del primo dal secondo. Se tuttavia la scelta dell'individuo di appartenere ad una determinata confessione religiosa viene vista come un atto di professione della sua fede, funzionale allo sviluppo della sua personalità, allora il problema assume una connotazione diversa. Più in generale, ogniqualvolta la libertà del fedele entra in conflitto con la libertà del gruppo, si pone il problema di quali siano i limiti di intervento del giudice statale.

Al riguardo, non si può prescindere dalla funzione di sviluppo della personalità assoluta, ai sensi dell'art. 2 Cost., dalla partecipazione dell'individuo alle formazioni sociali. Così, la tutela dei diritti inviolabili della persona deve essere garantita anche all'interno e nei confronti di dette formazioni, «tra le quali si possono ritenere comprese anche le confessioni religiose»<sup>67</sup>, ma il giudice statale non può dichiarare la nullità di un provvedimento emanato dalle autorità confessionali, o riformarlo, a causa dell'indipendenza garantita ad ognuna di esse nell'*ordine proprio*; potrà, invece, affrontare l'esame degli eventuali profili risarcitori<sup>68</sup>.

I fedeli di un qualsiasi culto possono, dunque, far valere i propri diritti (di partecipare alle pratiche religiose, di resistere a provvedimenti di sospensione od esclusione, ecc.) soltanto davanti alle rispettive autorità confessionali, con le forme e gli strumenti predisposti in quegli ordinamenti, ma tali forme e strumenti devono rispettare i diritti inviolabili dell'uomo: in particolare, la dignità personale (che non può essere offesa dalle autorità confessionali nemmeno quando queste legittimamente qualificano il comportamento dei propri fedeli come contrario ai precetti religiosi) ed il diritto di agire e resistere in giudizio, nei suoi profili essenziali<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Corte cost., n. 239 del 1984, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>68</sup> Il principio della libertà di giurisdizione in materia spirituale e disciplinare è riconosciuto espressamente nell'Accordo di revisione del Concordato lateranense (reso esecutivo con legge n. 121 del 1985: art. 2, comma 1) e nelle intese stipulate con i gruppi acattolici (v. l'art. 2, comma 2, della legge n. 449 del 1984, relativa ai valdesi, l'art. 2, comma 2, della legge n. 516 del 1988, relativa agli avventisti, l'art. 2, comma 2, della legge n. 517 del 1988, relativa ai pentecostali, l'art. 2 della legge n. 116 del 1995, relativa ai battisti, l'art. 3, comma 2, della legge n. 520 del 1995, relativa ai luterani). Ma, in realtà, «l'evoluzione verso la piena autonomia in materia disciplinare e spirituale della chiesa cristiana avventista (come pure della chiesa valdese e degli altri culti acattolici), vale a dire la "non ingerenza statale", si è attuata, oltre e prima che in forza della citata nuova legge, in base alla Costituzione, secondo l'interpretazione datane dalla Corte costituzionale» (Cass., sez. un. civ., n. 5213 del 1994, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)). L'autorità giudiziaria italiana, pertanto, se può verificare l'autenticità dell'atto confessionale e la competenza assoluta dell'organo che l'ha emanato (Cass., sez. un. civ., n. 2919 del 1980, in *Foro it.*, 1980, pt. I, col. 1283 ss.), non può sindacare – nemmeno sotto il profilo della corrispondenza alle stesse norme statutarie interne – un provvedimento di espulsione di un fedele da una confessione dotata di intesa, come quella avventista, in quanto espressione della autonomia istituzionale di quest'ultima. Tale principio, peraltro, dovrebbe considerarsi operante anche a favore delle confessioni prive di intesa, contrariamente a quanto ritenuto talvolta dai giudici di merito (ad es. da Trib. civ. Roma, 3 agosto 1996, in *Foro it.*, 1997, pt. I, col. 600 ss.). Nello stesso tempo, anche i provvedimenti interni devono rispettare i diritti inviolabili dell'essere umano, come si dirà in appresso.

<sup>69</sup> Così, l'onore e la dignità dei singoli sono salvaguardati dalla legge penale e dalle altre norme poste dall'ordinamento a garanzia della personalità individuale, mentre, alla luce del principio costituzionale del "giusto processo", il Tribunale civile di Bari, sezione distaccata di Bitonto, con un provvedimento d'urgenza (ordinanza 10 giugno 2004, su cui v. N. COLAIANNI, *Sull'ammissibilità e i limiti del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti spirituali e disciplinari delle autorità confessionali*, in [www.olir.it/areetematiche](http://www.olir.it/areetematiche)) ha sospeso, per la prima volta in Italia, la delibera di espulsione di un adepto della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova (la quale è tuttora priva di un'intesa con lo Stato recepita con legge), sindacando tuttavia solo la procedura seguita e non il merito, sulla base del mancato rispetto del diritto di difesa e degli adempimenti procedurali previsti dallo statuto della stessa Congregazione. L'ordinanza ex art. 700 del codice di procedura civile è stata però revocata, in sede di gravame (Trib. Bari, ordinanza 14 dicembre 2004), essendosi ritenuto che il diritto di difesa fosse stato in concreto rispettato nel suo nucleo essenziale malgrado l'informalità del procedimento; la pronuncia conclusiva del giudizio di merito (Trib. Bari,

Benché del tutto diversi sul piano concettuale, problemi in qualche modo simili circa l'esercizio dei diritti di libertà religiosa possono derivare dal rapporto che una persona viene ad avere con le *istituzioni pubbliche* o con i datori di lavoro. Così, fino agli anni '70 il fatto di appartenere alle forze armate o di essere detenuto in istituzioni carcerarie comportava una sensibile compressione dei diritti in questione. A ciò si è ovviato in seguito con una serie di provvedimenti legislativi<sup>70</sup>.

Per quanto riguarda i *rapporti di lavoro* è vietata qualunque discriminazione per motivi di carattere religioso od ideologico, a livello sia di assunzione che di successiva permanenza in servizio, tanto nell'ambito dell'impiego pubblico (artt. 3 e 52 Cost.), quanto di quello privato (con la parziale eccezione delle organizzazioni "di tendenza", come le scuole ad orientamento confessionale<sup>71</sup>). Nel settore privato, in particolare, lo "statuto dei lavoratori" (legge n. 300 del 1970, agli artt. 1, 8, 15 e 16), da una parte, sancisce il diritto del dipendente alla libera espressione del suo pensiero anche in campo religioso e, dall'altra, proibisce le indagini sulle sue opinioni e credenze e dichiara nulli, per quanto attiene alla loro efficacia giuridica, gli atti, gli accordi ed i provvedimenti, incluso il licenziamento, coi quali si discriminano i lavoratori in ragione della loro appartenenza religiosa<sup>72</sup>.

Quanto alla facoltà di adempiere sul luogo di lavoro gli obblighi legati al proprio credo, manca ancora una norma di carattere generale che consenta di sfruttare le potenzialità solitamente offerte dalle modalità organizzative dell'impiego, per cui – qualora si tratti di obblighi

---

sez. Bitonto, sentenza 2 marzo 2007) ha dichiarato legittima la delibera di "disassociazione", sottolineando che l'esercizio del diritto di difesa è facoltà dell'incolpato e non può trasformarsi *ab extra* in imposizione per il soggetto che, come avvenuto nella fattispecie, liberamente intenda sottrarsi all'*iter* disciplinare (in merito v. S. FIORENTINO, *Le libertà di religione*, in G. CASUSCELLI (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 55-56, e, più diffusamente, A. LICASTRO, *L'intervento del giudice nelle formazioni sociali religiose a tutela dei diritti del fedele espulso*, in [www.olir.it/areetematiche](http://www.olir.it/areetematiche)).

<sup>70</sup> Così la legge n. 354 del 1975 garantisce a tutti i detenuti il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto. Inoltre gli internati che non professino la religione cattolica e non si avvalgano dell'assistenza spirituale e delle attività culturali del cappellano cattolico addetto all'istituto di pena possono richiedere l'assistenza dei ministri del culto al quale aderiscono e celebrare i relativi riti (art. 26 legge cit.). Anche i militari godono del diritto di esercitare il culto di qualsiasi religione e di ricevere l'assistenza dei relativi ministri. Essi fruiscono altresì del diritto di non esser obbligati a partecipare a funzioni religiose che si tengano nei luoghi militari, «salvo che nei casi di servizio» (art. 11 legge n. 382 del 1978). Regole analoghe valgono per i ricoverati negli ospedali e nelle case di cura e di riposo (art. 38 legge n. 833 del 1978).

<sup>71</sup> Infatti, come accennato nel par. 7, la connotazione religiosa è elemento costitutivo dell'identità di tali organizzazioni, rendendo incompatibili opinioni e comportamenti dei dipendenti non conformi agli indirizzi ideali o morali seguiti dall'ente datore di lavoro (in riferimento a due celebri casi di allontanamento di illustri docenti dall'Università Cattolica del Sacro Cuore, cfr. Corte cost., n. 195 del 1972, "caso Cordero", in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni), e TAR Lombardia, n. 7027 del 2001, "caso Lombardi Vallauri", in *I TAR*, 2001, pt. I, pp. 4059 ss., confermata da Cons. Stato, sez. VI, n. 1762 del 2005, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)). Tale incompatibilità, peraltro, può condurre al licenziamento solo se riguardi una tipologia di attività didattica e formativa che richieda, secondo il contratto di lavoro, una effettiva adesione a quegli indirizzi (così la Corte di Cassazione, sez. lav., con sentenza n. 5832 del 1994, in *Foro it.*, 1994, pt. I, col. 875 ss., ha reputato illegittimo il licenziamento intimato da un istituto scolastico di matrice cattolica ad un docente di educazione fisica a causa della sua condizione di coniugato solo civilmente).

<sup>72</sup> Più recentemente il legislatore, nel recepire la direttiva comunitaria n. 2000/78/CE sul divieto di discriminazione per motivi (tra gli altri) di religione, ha qualificato come atti di discriminazione diretta i comportamenti del datore di lavoro che determinino per il lavoratore o per l'aspirante tale un trattamento meno favorevole rispetto ad un altro soggetto nella medesima posizione (art. 2, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 216 del 2003) e come discriminazioni indirette le disposizioni, i criteri o le prassi che, pur apparentemente neutri, possono di fatto svantaggiare seriamente i dipendenti o gli aspiranti che professino una determinata fede o ideologia (art. 2, comma 1, lett. b). Il d.lgs. n. 30 del 2006 ha poi esteso anche alle attività professionali non dipendenti il divieto di qualsiasi discriminazione. In caso di violazione dei divieti suddetti, è prevista la facoltà di intentare un'azione civile, al fine di ottenere il risarcimento del danno sia patrimoniale che non patrimoniale ed eventualmente l'ordine di cessazione della condotta discriminatoria o di rimozione dei suoi effetti. Ove il datore di lavoro, pubblico o privato, non ottemperi alle disposizioni di condanna, incorre anche in responsabilità penale ai sensi dell'art. 388 cod. pen. (che punisce la mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice).

implicanti una momentanea, pur se breve, sospensione della prestazione lavorativa o l'utilizzo di locali dell'impresa – è necessario che ciò sia previsto nei contratti collettivi di lavoro o che vi sia il consenso del datore di lavoro<sup>73</sup>. Invece, è sancito negli accordi stipulati fra lo Stato e varie confessioni religiose il diritto al riposo domenicale e festivo dei lavoratori appartenenti ad esse (per due delle quali, invero, il giorno di riposo è stabilito di sabato)<sup>74</sup>, mentre per gli altri lavoratori valgono le regole fissate unilateralmente dallo Stato e coincidenti con quelle concordate con la Chiesa cattolica. Tale situazione comporta, però, una differenza di trattamento dei fedeli delle comunità senza intesa (si pensi, in particolare, a quelli di religione islamica) riguardo ad un aspetto di rilevante importanza, contro il tendenziale soddisfacimento del quale non militano ragioni di principio – dato che, al contrario, l'art. 3, 2° comma, della Costituzione impegna la Repubblica a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» – e non sempre sono invocabili esigenze organizzative (ad esempio, non in caso di prestazioni lavorative articolate su più turni).

## 9. Il diritto di professione della fede religiosa: contenuto

Analizzando ora i vari diritti soggettivi attinenti alla libertà religiosa specificamente garantiti dall'art. 19 della Costituzione, si incontra innanzitutto quello di «professare la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale ed associata».

La professione di fede è qui intesa in senso ampio, non solo come manifestazione del proprio credo, ma anche come “messa in pratica” dello stesso: la tutela costituzionale, perciò, investe non solo l'aspetto “statico” dell'adesione ad una fede, ma anche quello “dinamico” dei comportamenti conseguenti ad essa, tra i quali rientra anche il diritto di unirsi in gruppi con finalità religiose (garantito implicitamente anche dall'art. 8 Cost. relativo all'eguale libertà delle confessioni, che presuppone che tali gruppi esistano)<sup>75</sup>.

La facoltà di professare una fede comporta la libertà di dichiarare in privato e in pubblico i principi religiosi o filosofici cui l'individuo o il gruppo aderiscono, di manifestare l'appartenenza ad

<sup>73</sup> Anche il disegno di legge governativo sulla libertà religiosa del 2002 e quelli parlamentari successivi, sancendo (tutti all'art. 9, comma 2) che «i contratti collettivi e individuali di lavoro contemplano l'esercizio della libertà religiosa, con riferimento alle sue varie espressioni», rinviano la disciplina in proposito alle fonti negoziali (che peraltro saranno tenute a dettare norme sul punto), mentre rimandano semplicemente alle «disposizioni vigenti in materia» la disciplina de: «l'adempimento dei doveri essenziali del culto nel lavoro domestico, il divieto di licenziamento determinato da ragioni di fede religiosa sui luoghi di lavoro, il divieto di indagine sulle opinioni religiose e la nullità di patti o atti diretti a fini di discriminazione religiosa».

<sup>74</sup> Infatti, ebrei e avventisti «dipendenti dallo Stato, da enti pubblici o da privati o che esercitano attività autonoma o commerciale ... hanno diritto di fruire, su loro richiesta, del riposo sabbatico come riposo settimanale. Tale diritto è esercitato nel quadro della flessibilità dell'organizzazione del lavoro. In ogni caso le ore lavorative non prestate il sabato sono recuperate la domenica o in altri giorni lavorativi senza diritto ad alcun compenso straordinario. Restano comunque salve le imprescindibili esigenze dei servizi essenziali previsti dall'ordinamento giuridico» (art. 17 legge n. 516 del 1988; art. 4 legge n. 101 del 1989). Pertanto la giurisprudenza ha affermato che, se l'organizzazione del lavoro presenta un sufficiente grado di flessibilità, il licenziamento eventualmente intimato al dipendente che rivendichi il riposo sabbatico è illegittimo, in quanto discriminatorio (Trib. Roma, 26 marzo 2002, relativo alla vicenda di un portiere d'albergo avventista, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)). Va inoltre segnalato che la più recente normativa unilaterale dello Stato disciplinante la carriera diplomatica (art. 4, comma 14, d.p.r. n. 114 del 2001) e quella prefettizia (art. 4, comma 14, d.p.r. n. 316 del 2001) prevede che i funzionari di religione non solo ebraica ma anche islamica, nonché di altre confessioni «riconosciute» dallo Stato (con modalità che non comportano necessariamente la stipulazione di un'intesa), hanno il diritto di fruire, a richiesta, di un giorno di riposo diverso dalla domenica.

<sup>75</sup> Il fatto che dalla formula originaria, proposta in Assemblea Costituente dalla Prima Sottocommissione su impulso di uno dei suoi più autorevoli componenti, Giuseppe Dossetti, sia caduta la parte relativa alla tutela della «libera e piena esplicazione della propria vita religiosa interiore ed esteriore» ha indotto alcuni a ritenere che il diritto alla professione di fede debba considerarsi riferito ai soli momenti essenziali e qualificanti delle proprie convinzioni (in tal senso L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., p. 222).

una o a nessuna confessione, di tenere un comportamento coerente con tali principi. Ma comporta anche la possibilità di non farlo o di farlo solo privatamente.

Così, da un lato, si è affermata gradualmente l'idea che l'appartenenza confessionale, i sentimenti, le opinioni, i comportamenti degli individui che sono espressione diretta del sentire religioso o delle convinzioni interiori sono protetti nel nostro ordinamento da un generale principio di *riservatezza*, che ha il suo fondamento negli artt. 2 e 19 della Costituzione<sup>76</sup>. Pertanto, oggi i dati idonei a rivelare «le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere» appartengono alla categoria dei dati sensibili (ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. *d*) del d.lgs. n. 196 del 2003, "Codice in materia di protezione dei dati personali") e sono assistiti da speciali garanzie quanto al loro trattamento.

Dall'altro lato, si è giunti alla conclusione che l'art. 19 Cost. impedisce che «il compimento di atti appartenenti, nella loro essenza, alla sfera della religione possa essere l'oggetto di prescrizioni obbligatorie derivanti dall'ordinamento giuridico dello Stato», e pone a quest'ultimo «il divieto di ricorrere ad obbligazioni di ordine religioso per rafforzare l'efficacia dei propri precetti»<sup>77</sup>.

La facoltà di professare la propria fede comporta, poi, la libertà di *mutare* in ogni tempo non solo le proprie convinzioni, ma anche la confessione o il gruppo religioso a cui si era inizialmente aderito, o la posizione nell'ambito di essi, senza che da ciò possa derivare per il soggetto alcuna conseguenza nell'ordinamento statale<sup>78</sup>.

Se in passato la questione è sorta in relazione alla appartenenza "di diritto", salvo recesso, alle Comunità (allora) israelitiche, con il conseguente obbligo di un contributo economico, prevista per tutti gli ebrei residenti nell'ambito territoriale delle stesse – previsione dichiarata incostituzionale nel 1984<sup>79</sup> – oggi il rischio in Italia di una possibile coartazione delle scelte in materia di fede si pone, sul piano concreto, sia per i fedeli delle religioni che non ammettono l'apostasia (come l'islam), sia per coloro che sono entrati a far parte di quei gruppi, denominati in

---

<sup>76</sup> In attuazione di tale principio, i disegni di legge governativi sulla libertà religiosa (e quelli parlamentari che li riprendono) prevedono che «nessuno può essere ... obbligato a dichiarazioni specificamente relative alla propria appartenenza confessionale» (art. 3).

<sup>77</sup> Infatti, la libertà religiosa «esclude, in generale, ogni imposizione da parte dell'ordinamento giuridico statale "perfino quando l'atto di culto appartenga alla confessione professata da colui al quale esso sia imposto, perché non è dato allo Stato di interferire, come che sia, in un 'ordine' che non è il suo, se non ai fini e nei casi espressamente previsti dalla Costituzione" (sentenza n. 85 del 1963). Non si tratta dunque soltanto della coscienza – e della sua protezione – dei non credenti, i quali non possono essere obbligati al compimento di atti il cui significato contrasti con le loro convinzioni. E' in causa la natura stessa dell'essere religioso, ciò che, nell'ordine civile, per l'ordinamento costituzionale può essere solo manifestazione di libertà» (così Corte cost., n. 334 del 1996, che sviluppa la precedente sentenza n. 117 del 1979, entrambe in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni)). In attuazione di questo principio la Corte, con una serie di pronunce (n. 149 del 1995, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni), e la citata n. 334 del 1996), ha inciso sulla normativa concernente il giuramento nel processo civile (mentre in quello penale è intervenuto direttamente il legislatore, in occasione dell'emanazione del nuovo codice di procedura penale).

<sup>78</sup> Infatti, come ha precisato la Corte costituzionale (nella sentenza n. 239 del 1984, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni)), «la "libertà di adesione", nei suoi aspetti ("positivo" e "negativo") ..., va tutelata, come "diritto inviolabile", nei confronti non solo delle associazioni, ma anche di quelle "formazioni sociali", cui fa riferimento l'art. 2 della Costituzione, e tra le quali si possono ritenere comprese anche le confessioni religiose. Libertà di aderire e di non aderire che, per quanto specificamente concerne l'appartenenza alle strutture di una confessione religiosa, negli aspetti che rilevano nell'ordinamento dello Stato, affonda le sue radici in quella "libertà di coscienza, riferita alla professione sia di fede religiosa sia di opinione in materia religiosa" (sentenza n. 117 del 1979), che è garantita dall'art. 19 della Costituzione, e che va annoverata anch'essa tra i "diritti inviolabili dell'uomo" (sentenza n. 14 del 1973)». Anche i citati progetti di legge governativi e parlamentari sulla libertà religiosa (tutti all'art. 2) comprendono nella «libertà di coscienza e di religione» (considerate in modo distinto, ma strettamente connesso) «il diritto di mutare religione o credenza».

<sup>79</sup> Il giudice delle leggi ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del regio decreto n. 1731 del 1930 per contrasto con gli artt. 2, 3 e 18 Cost. (Corte cost., n. 239 del 1984, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni)). La prevista facoltà di recesso è stata, infatti, ritenuta non idonea, come rimedio successivo, ad ovviare alla illegittimità di una situazione che discriminava *ab origine* i cittadini in ragione delle loro caratteristiche religiose. Attualmente, la materia è regolata dallo statuto dell'Unione delle Comunità ebraiche italiane, che subordina l'adesione alle Comunità ad un atto di iscrizione volontaria del soggetto, libero di recedere con analoga dichiarazione.

senso dispregiativo “sette”, caratterizzati da metodi aggressivi di proselitismo che tendono al controllo della volontà dei loro aderenti<sup>80</sup>.

Poiché il diritto di mutare od abbandonare la propria confessione religiosa non tollera limiti di sorta, ogni forma di impedimento a coltivare normali rapporti con i parenti ed a servirsi dei mezzi di comunicazione, quando non arrivi ad integrare il reato di sequestro di persona o quello meno grave di violenza privata, viola i diritti fondamentali di libertà del soggetto, con conseguente facoltà del medesimo (o, nel caso di minore di età, anche dei genitori o di coloro che esercitano la potestà genitoriale) di compiere le attività necessarie al pieno recupero della libertà, direttamente o rivolgendosi all'autorità giudiziaria o a quella di pubblica sicurezza.

Se poi il soggetto perdesse all'interno di una struttura religiosa autoritaria un'autonoma capacità decisionale, è da ritenersi che possano essere richiesti dai suoi congiunti, o dal pubblico ministero, i provvedimenti giudiziari che consentano di accertare che esso non sia trattenuto contro la sua volontà e non sia vittima di indebite pressioni a permanere nel gruppo<sup>81</sup>.

Si pone, poi, il problema del *rilievo dell'età* rispetto al diritto di scegliere, mutare od abbandonare una fede o confessioni e gruppi religiosi. Non c'è dubbio che, non essendovi attualmente nel nostro ordinamento norme specifiche che indichino quando si raggiunga la capacità di autodeterminazione in tale materia, il punto di riferimento generale rimane quello della maggiore età. Nei progetti di legge sulla libertà religiosa (sempre all'art. 4, comma 2) si prevede, però, che, «fermo restando quanto disposto dall'art. 316 del codice civile» circa l'esercizio della potestà dei genitori sui figli, «i minori, a partire dal quattordicesimo anno di età, possono compiere autonomamente le scelte pertinenti all'esercizio del diritto di libertà religiosa»<sup>82</sup>. Tuttavia, anche oggi alcune scelte di questo tipo possono essere effettuate liberamente dagli interessati, pur se minorenni. Così, raggiunto il quattordicesimo anno di età, gli studenti possono autonomamente decidere se seguire o meno i corsi di religione cattolica nella scuola pubblica. Inoltre, il minore ultrasedicenne che intenda sposarsi, una volta ottenuta la necessaria autorizzazione da parte del Tribunale, potrà scegliere se utilizzare o meno un rito religioso, mentre il lavoratore non ancora diciottenne sarà protetto, per quanto riguarda le sue scelte in materia religiosa, da quanto dispone in merito la normativa dello Statuto dei lavoratori.

Il diritto di recesso da una confessione religiosa comporta anche l'ulteriore possibilità di ottenere la *rettificazione dei propri dati personali* nei registri della stessa, ai sensi della disciplina sul trattamento di tali dati (art. 7, comma 3, lett. g, d.lgs. n. 196 del 2003), ciò che può avvenire

<sup>80</sup> Il fenomeno, di portata internazionale, ha indotto sia l'Unione europea che il Consiglio d'Europa ad intervenire ripetutamente: il Parlamento europeo ha approvato la risoluzione del 22 maggio 1984 su «un'azione comune degli Stati membri della Comunità europea di fronte a diverse infrazioni alla legge compiute da recenti organizzazioni che operano al riparo della libertà religiosa» (in G.U.C.E. n. C 172 del 2 luglio 1984) e la risoluzione del 29 febbraio 1996 «sulle sette in Europa» (in G.U.C.E. n. C 078 del 18 marzo 1996); l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha, a sua volta, adottato la raccomandazione n. 1178 del 5 febbraio 1992 «sulle sette e i nuovi movimenti religiosi» e la raccomandazione n. 1412 del 22 giugno 1999 «sulle attività illegali delle sette» (entrambe in <http://assembly.coe.int/Documents>), a seguito di due rapporti sull'argomento. In dottrina v. S. FERRARI (a cura di), *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi*, Padova, Cedam, 1989; M. INTROVIGNE, *Rapporti parlamentari e governativi sulle "sette" in Europa occidentale, 1996-1999*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1999, pt. II, pp. 397 ss.

<sup>81</sup> L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., p. 224. Suscita invece perplessità la prassi, attuata non in Italia ma in altri Paesi, della forzata sottrazione del soggetto alla setta e della sua successiva “deprogrammazione”: nel caso non si tratti di minori o di incapaci, è fondato il rischio di ledere i diritti di libertà religiosa ed anche di libertà personale del soggetto stesso.

<sup>82</sup> Nel progetto governativo del 2002 e nelle proposte di legge successive si dispone, altresì, che «in caso di contrasto fra i genitori decide il giudice competente, tenendo conto dell'interesse primario del minore». Benché tale ulteriore norma sia impropriamente collocata nel comma relativo all'autodeterminazione dei minori in materia religiosa (anziché in quello precedente, che sancisce che «i genitori hanno diritto di istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio, in coerenza con la propria fede religiosa o credenza, nel rispetto della loro personalità e senza pregiudizio della salute dei medesimi»), la sua inequivoca formulazione, riferita ai contrasti solo fra i genitori e non anche fra i genitori ed i figli, non sminuisce l'ampiezza del diritto riconosciuto ai minori ultraquattordicenni, che semmai andrà coordinato con la loro ribadita soggezione alla potestà genitoriale.

mediante un'annotazione a margine dell'atto originale o tramite l'allegazione ad esso della rettifica. Per le concrete modalità rilevano le regole interne delle singole confessioni<sup>83</sup>.

Non è invece ammessa la cancellazione dei dati in questione (prevista, dalla lett. *h* del citato art. 7, comma 3, per quelli trattati in violazione di legge). Il Garante per la protezione dei dati personali, che rappresenta la pubblica autorità in tale campo, ha infatti precisato che i registri dei battezzati conservati presso gli archivi delle parrocchie cattoliche sono albi ufficiali di un ordinamento indipendente e sovrano, qual è la Chiesa cattolica, e che la registrazione del battesimo non costituisce un dato relativo solo all'aderente, ma concerne anche la vita dell'istituzione; per tale ragione la Chiesa «non può cancellare la traccia di un avvenimento che storicamente l'ha riguardata» e che costituisce la «rappresentazione di un evento (il battesimo) realmente avvenuto», ma può solo annotare la volontà dell'interessato di non considerare più quell'evento produttivo di effetti nella sua sfera individuale<sup>84</sup>.

## 10. Segue: I limiti

Il diritto di professare la propria fede o convinzione, al pari del diritto di propagandarle, non trova limiti espressi nella Costituzione (essendo stata espunta già dall'Assemblea Costituente la limitazione, prevista nel progetto originario dell'art. 19, dei «principi o riti contrari all'ordine pubblico»<sup>85</sup>), mentre la libertà di culto incontra il solo limite del «buon costume».

In ogni caso, nessuno di tali diritti può essere limitato *in via preventiva* da alcun potere pubblico. E in sede repressiva?

In realtà è principio generale – non pienamente condiviso in dottrina, ma consolidato nella giurisprudenza costituzionale e in quella comune – che tutti i diritti di libertà incontrano, oltre a quelle espressamente sancite, le ulteriori limitazioni ricavabili chiaramente da altre norme o da principi costituzionali, e derivanti dall'esigenza di proteggere beni o interessi di sicuro rilievo

<sup>83</sup> Cfr., per la Chiesa cattolica, l'art. 2 del decreto generale della Conferenza Episcopale Italiana del 20 ottobre 1999, recante «Disposizioni per la tutela del diritto alla buona fama ed alla riservatezza», in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca) (nonché il Comunicato finale della 50° Assemblea generale della medesima Conferenza, del 2002, il quale chiarisce che l'annotazione sul registro riguarda la dichiarazione di volontà di non far più parte della Chiesa cattolica).

<sup>84</sup> V. il parere del 9 settembre 1999, relativo all'«esame del ricorso presentato al Garante per ottenere la cancellazione dei dati personali dai registri dei battezzati», in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca). La decisione del Garante è stata confermata dal Tribunale di Padova, sez. I civ., con decreto del 29 maggio 2000, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca), che ha ribadito la scelta dello Stato di non interferire in attività che rientrano nell'ordine proprio della Chiesa, nei limiti in cui gli atti dell'autorità ecclesiastica mantengano rilevanza interna e non vengano ad incidere su interessi alla cui tutela esso non può rinunciare, come la protezione dei diritti fondamentali della persona. Infatti «la registrazione dell'atto di battesimo e la sua conservazione nei registri parrocchiali non ledono minimamente la libertà religiosa del F.; non gli hanno, infatti, impedito di abiurare la fede cattolica, né hanno posto qualche ostacolo alla sua pubblica professione di ateismo ed a tutta l'attività, che egli ha svolto quale membro di un'associazione di atei e agnostici. Neppure esse possono considerarsi lesive della sua dignità personale, ove tale dignità venga valutata alla stregua non del soggettivo sentire dell'individuo ma – com'è necessario – dei valori e dei criteri assunti dall'ordinamento dello Stato».

<sup>85</sup> Tale limitazione – che era stata ripresa da quella sancita dalla legge «sui culti ammessi» del 1929 – fu espunta dall'Assemblea Costituente su sollecitazione di diversi suoi membri (Binni, Basso ed altri, Cianca e Calamandrei e altri), che presentarono emendamenti in tal senso, in quanto, per la sua elasticità, poteva consentire all'autorità di polizia interventi censori nei confronti di idee o comportamenti sgraditi al potere esecutivo (Sedute antim. e pom. del 12 aprile 1947, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. I, pp. 817 ss.). Altre costituzioni europee prevedono, invece, limiti maggiori, come: l'ordine pubblico (art. 24 Cost. spagnola), l'ordine pubblico e il buon costume (art. 67 Cost. danese, art. 13 Cost. greca), l'ordine e la moralità pubblica (art. 44 Cost. irlandese), l'ordine pubblico, la sanità, la morale (art. 40 Cost. estone), l'ordine pubblico, la sanità, la morale, le libertà o i diritti degli altri (art. 24 Cost. slovacca), la sicurezza dello Stato, l'ordine pubblico, la sanità, la morale, le libertà o i diritti degli altri (art. 53 Cost. polacca, art. 16 Cost. ceca), il bene della società, l'ordine pubblico, la salute delle persone, la morale, i diritti e le libertà degli altri (art. 26 Cost. lituana), la pubblica sicurezza, l'ordine pubblico, la pubblica moralità e decenza, la salute pubblica, la protezione dei diritti e libertà altrui, purché tali limiti appaiano «giustificati ragionevolmente in una società democratica» (art. 40 Cost. maltese).

costituzionale.

Tra questi, in primo luogo vi è certamente il *rispetto dei diritti e delle libertà altrui*.

Altri limiti possono derivare da *norme di diritto privato*, coerenti con i principi costituzionali.

Così, ad esempio, un soggetto che ha stipulato un contratto di lavoro non potrà invocare la tutela del proprio diritto di professione religiosa per sottrarsi *tout court* a determinate prestazioni espressamente previste nel contratto stesso o direttamente conseguenti alle mansioni affidategli, ma potrà richiedere che il datore di lavoro lo esenti dal loro espletamento qualora possano essere svolte indifferentemente da altri dipendenti ed il soggetto possa dedicarsi ad ulteriore attività altrettanto utile, con modalità che non vengano a creare seri problemi produttivi od amministrativi<sup>86</sup>.

Più complessa è, invece, l'individuazione dei limiti alle convinzioni personali, religiose o filosofiche, in tema di *trattamenti sanitari*.

Non c'è dubbio che il soggetto maggiorenne e capace d'intendere e di volere non può essere sottoposto, se non in caso di epidemia o di pericolo per la salute pubblica o quella altrui (ai sensi dell'art. 32 Cost.<sup>87</sup>), a trattamenti sanitari contrari alle sue convinzioni, anche se la mancanza di cure dovesse determinarne la morte<sup>88</sup>; mentre è discusso se egli debba essere comunque curato o mantenuto in vita sulla base di un consenso presunto, che si ipotizza esistente per qualunque essere umano, nonostante una scelta di coscienza precedentemente esplicitata "in astratto" (ma non "attuale", cioè non espressa nella specifica situazione concreta)<sup>89</sup>.

<sup>86</sup> Cfr. L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., p. 222. In tal senso, come si è già ricordato, il progetto di legge governativo del 2002 e quelli parlamentari successivi sulla libertà religiosa (tutti all'art. 9) dispongono che «i contratti collettivi di lavoro contemplano l'esercizio della libertà religiosa, con riferimento alle sue varie espressioni».

<sup>87</sup> Il cui secondo comma dispone che «nessuno può essere obbligato ad un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

<sup>88</sup> In tal senso si pronuncia la dottrina pressoché unanime (cfr., per tutti, M. PORTIGLIATTI BARBOS, *Diritto di rifiutare le cure*, in *Dig. disc. pen.*, vol. IV, Torino, Utet, 1990, pp. 22 ss., in particolare p. 33; G. GEMMA, *Vita (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, Torino, Utet, 1999, pp. 670 ss.; G. IADECOLA, *Qualche riflessione sul piano giuridico e deontologico a margine del caso Welby*, in *Giur. merito*, 2007, pp. 1002 ss., e gli autori da essi citati) e una diffusa, pur se non unanime, giurisprudenza (ad es. Pret. Roma 3 aprile 1997, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, pp. 1422 ss., che ha mandato esenti da responsabilità penale i sanitari che avevano rispettato la volontà di un malato testimone di Geova di non ricevere cure trasfusionali, pur se ciò ne aveva causato la morte; Pret. Treviso 29 aprile 1999, in *Foro it.*, 1999, pt. II, col. 667 ss.; Cass., sez. IV pen., n. 36519 del 2001, in *Dir. & giust.*, 2001, n. 40, pp. 23 ss., secondo cui «il medico chirurgo non può "manomettere" l'integrità fisica del paziente, salvo pericolo di vita o di altro danno irreparabile, altrimenti non avviabile, quando questi abbia espresso dissenso»; Cass., sez. I pen., n. 26646 del 2002, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2003, pp. 604 ss., secondo cui, invece, «il medico non può "manomettere" l'integrità fisica del paziente, quale si presenta attualmente, quando questi abbia espresso il suo dissenso ... ancorché l'omissione del trattamento terapeutico possa cagionare ... persino la sua morte»). Anche la Corte costituzionale ha affermato che «la scelta libera, anche attuata attraverso atti di disposizione del proprio corpo, costituisce un diritto assoluto di libertà garantito e protetto dalla Costituzione» (sentenza n. 471 del 1990, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni)).

Suscita maggiori problemi il caso in cui il rifiuto delle cure implichi un *facere* dei sanitari, ad esempio il distacco del malato da apparecchiature che lo mantengono in vita ed a cui era stato precedentemente collegato: la presenza di disposizioni penali che puniscono sia l'omicidio del consenziente (art. 579 cod. pen.) che l'aiuto al suicidio (art. 580 cod. pen.) e l'assenza di una specifica normativa che delimiti e chiarisca i confini tra accanimento terapeutico ed eutanasia ha indotto il Tribunale civile di Roma, in composizione monocratica, a respingere la richiesta, formulata da un malato di distrofia muscolare progressiva e irreversibile capace di intendere e di volere, di ordinare l'interruzione della respirazione artificiale che gli consentiva di sopravvivere (ordinanza 16 dicembre 2006, n. 78596, "caso Welby", in *Guida al dir.*, 2007, n. 1, pp. 32 ss.). La successiva disponibilità di un medico anestesista a compiere comunque tale operazione – che ha condotto alla morte del paziente – ha comportato l'incriminazione del sanitario, prosciolto però dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale penale di Roma (in [www.magistraturademocratica.it/taxonomy/term/102](http://www.magistraturademocratica.it/taxonomy/term/102)) in quanto aveva eseguito la volontà dell'ammalato, in attuazione del diritto soggettivo di quest'ultimo di rifiutare le cure, sancito dagli artt. 2 e 32, comma 2°, della Costituzione. Per una prima analisi dei profili costituzionalistici della vicenda v. A. PIZZORUSSO, *Il caso Welby: il divieto di non liquet*, in *Quad. cost.*, 2007, pp. 355 ss., e A. GUAZZAROTTI, *Il caso Welby: adattamento ai trattati e deleghe non attuate*, *ivi*, pp. 357 ss.

<sup>89</sup> Mentre la dottrina è divisa, pronunce anche recenti dell'autorità giudiziaria hanno escluso che in tali casi – considerata anche l'assenza di disposizioni legislative relative al c.d. testamento biologico ("living will") od alle c.d. dichiarazioni anticipate di

Analogamente, si dibatte se ad una persona possa imporsi di far eseguire trattamenti sanitari (come trasfusioni di sangue) contrari alla sua fede ad altri soggetti di cui è responsabile (per esempio, a familiari)<sup>90</sup>. Peraltro, se questi ultimi sono minori d'età, che non possono per legge determinarsi autonomamente, prevale sicuramente il diritto alla tutela della loro vita e salute sulla libertà religiosa dei genitori che ne hanno la legale rappresentanza: di conseguenza, i sanitari potranno operare anche contro la volontà dei genitori medesimi, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria nel caso in cui non vi sia imminente pericolo di vita<sup>91</sup>.

Altro problema è quello relativo agli effetti che può avere l'esplicazione del diritto di professione religiosa *nell'ambito del diritto penale*: in generale, il principio fondamentale dell'uguaglianza di tutti di fronte alla legge penale impedisce di assumere l'esercizio del diritto in questione come fondamento per eccezioni od esimenti<sup>92</sup>.

---

trattamenti (“*advance directives*”) – vi sia la possibilità, in linea di principio o anche solo in via di fatto, di evitare la sottoposizione alle cure necessarie, in quanto vi è il «ragionevole convincimento che il primitivo rifiuto ... non sia più valido e operante di fronte ad un quadro clinico fortemente mutato, con imminente pericolo di vita e senza la possibilità di un ulteriore interpellato del paziente» (Cass., sez. III civ., n. 4211 del 2007, in *Dir. eccl.*, 2006, pp. 101 ss., relativo alla vicenda di un testimone di Geova sottoposto a cure trasfusionali). Tuttavia, nel caso di un soggetto in coma irreversibile di cui sia stata accertata l'impossibilità di un qualunque recupero della percezione esterna e della coscienza – per conto del quale la domanda di cessazione delle terapie sia stata formulata dal tutore (cui è affidata per legge la “cura della persona”, che implica non solo la tutela dei relativi interessi patrimoniali, ma anche di quelli esistenziali) e dal curatore speciale appositamente nominato per evitare possibili conflitti di interesse del tutore – la Corte di Cassazione, sez. I civ., ha da ultimo ritenuto (con sentenza n. 21748 del 2007, caso “Englaro”, in [www.aduc.it/dyn/eutanasia](http://www.aduc.it/dyn/eutanasia), su cui v., tra gli altri, P. STANZIONE, G. SALITO, *Il rifiuto “presunto” alle cure: il potere di autodeterminazione del soggetto incapace*, in *Iustitia*, 2008, pp. 55 ss.) che il rifiuto delle terapie, anche quando conduce alla morte, non può essere scambiato per eutanasia, ma è un diritto fondamentale tutelato dagli artt. 2, 13 e 32 Cost., e che, pur in carenza di una specifica disciplina legislativa, è doveroso tenere conto dei desideri del paziente in stato vegetativo, o basandosi su eventuali dichiarazioni di volontà anticipate da lui rilasciate quando era nel pieno possesso delle sue facoltà mentali o, in mancanza, ricostruendone l'intenzione grazie ai convincimenti, allo stile di vita ed ai valori di riferimento manifestati in precedenza. In modo completamente diverso si era invece pronunciato, nella stessa vicenda, il Tribunale di Lecco – che aveva affermato (già con decreto 15 luglio 2002, in *Bioetica*, 2004, pp. 87 ss.) che nel nostro ordinamento non è ammessa la rappresentanza di altri soggetti per i diritti personalissimi, come quelli alla vita ed alla salute, salvo che in ipotesi del tutto particolari, e che comunque l'ordinamento stesso sottende una assoluta difesa della vita umana – mentre la Corte d'Appello di Milano (con decreto 15 novembre 2006, in *Foro it.*, 2007, pt. I, col. 571 ss.) aveva ritenuto che tale rappresentanza sia ammessa e che sia possibile operare un bilanciamento tra diritti ugualmente garantiti dalla Costituzione, «quali quello alla autodeterminazione e dignità della persona e quello alla vita», ma, in mancanza della prova di una «personale, consapevole e attuale determinazione volitiva» dell'interessata, aveva inizialmente concluso che tale bilanciamento «non può che risolversi a favore del diritto alla vita», che è bene supremo. Investito nuovamente della vicenda, il giudice d'appello ha però ritenuto, con una recentissima decisione del 25 giugno 2008, depositata il 9 luglio (in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)), che nel caso specifico la prova di quella volontà possa considerarsi raggiunta mediante la ricostruzione dei convincimenti espressi in vita dalla paziente e che, pertanto, il tutore ed il curatore speciale possano disporre l'interruzione dell'alimentazione ed idratazione artificiali della stessa.

<sup>90</sup> L. MUSSELLI (*Libertà religiosa e di coscienza*, cit., p. 223) propende per la risposta negativa, salvo il dovere di tale soggetto di rivolgersi ad idonee strutture sanitarie perché il familiare malato sia assistito.

<sup>91</sup> Cfr., per tutti, M. PORTIGLIATTI BARBOS, *Diritto di rifiutare le cure*, cit., pp. 33-34; Corte d'Assise di Roma, 13 giugno 1986 (in *Foro it.*, 1986, pt. II, col. 606 ss., sul caso di un minore deceduto per mancanza di trasfusioni di sangue, che i genitori, testimoni di Geova, avevano omesso di far eseguire), la quale ha ritenuto i genitori colpevoli di omicidio colposo, dopo che in precedenza la Corte d'Assise di Cagliari li aveva addirittura condannati per omicidio volontario (ma tale ultima sentenza era stata annullata dalla Corte di Cassazione); Tribunale dei Minori di Trento, decreto n. 214 del 30 dicembre 1996, in *Riv. it. medic. leg.*, 1998, pt. II, pp. 835 ss. L'autorità giudiziaria deve comunque tener conto, ove possibile, delle esigenze di fede dei genitori, valutando la possibilità di cure alternative rispettose del loro credo. Essa dispone di ampi poteri, ai sensi degli artt. 333 e 336 del codice civile, che le consentono di «adottare i provvedimenti convenienti», anche temporanei, «quando la condotta di uno o di entrambi i genitori ... appare comunque pregiudizievole al figlio». Benché il codice civile non lo richieda, la Convenzione di Oviedo del 1997, ratificata ma non ancora esecutiva in Italia, dispone che «il parere del minore è preso in considerazione come un fattore sempre più determinante, in funzione della sua età e del suo grado di maturità». Ad oggi, peraltro, l'autodeterminazione del minore è “debole” e superabile dalla contraria volontà dei genitori o del giudice.

<sup>92</sup> Anche l'*attenuante* prevista dall'art. 62 n. 1 del codice penale («l'aver agito per motivi di particolare valore morale e sociale») non potrà discendere automaticamente dal fatto che una certa azione, contraria ai principi di fondo del nostro ordinamento (ad esempio, la lapidazione dell'adultera o l'inflizione di mutilazioni o pene corporali) sia stata espletata a causa dell'adesione ad una fede religiosa: occorre, infatti, che vi sia anche una coincidenza con i valori

Quando poi venga rivendicato il diritto all'obiezione di coscienza, spetta al legislatore «stabilire il punto di equilibrio fra la coscienza individuale e le facoltà che essa reclama, da un lato, e i complessivi inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale che la Costituzione impone, dall'altro, affinché l'ordinato vivere comune sia salvaguardato e i pesi conseguenti siano equamente distribuiti fra tutti, senza privilegi»<sup>93</sup>.

Possono, poi, individuarsi altri limiti al diritto di professione della propria fede, intesa nel senso lato di osservanza, nell'ordinaria condotta di vita, delle prescrizioni della propria religione attinenti a comportamenti esteriori. Qui restrizioni possono derivare dal principio di "ordine pubblico internazionale", che impedisce di applicare precetti che contrastino con principi e valori fondamentali del nostro ordinamento (come quello della monogamia matrimoniale e quello dell'eguaglianza tra i sessi, che vieta di dar rilievo giuridico al ripudio unilaterale del marito). Altri limiti possono derivare da esigenze di incolumità, sanità o sicurezza pubbliche (per esempio nei casi di manifestazioni o marce religiosamente motivate o di cerimonie in luogo pubblico, per le quali valgono i limiti stabiliti in generale dall'art. 17 Cost. e vi è un'ampia discrezionalità della pubblica amministrazione nella valutazione delle esigenze sanitarie, di viabilità e di sicurezza).

Anche se, in linea di massima, questo diritto ad adeguare la propria ordinaria condotta di vita alle prescrizioni della propria religione può essere ricompreso nel diritto di professione del proprio credo, in carenza di norme specifiche in materia (esistenti solo, in certi campi, per gli avventisti e per gli ebrei in forza delle intese che li concernono: ad esempio, per quanto riguarda il riposo festivo e, per i secondi, anche l'alimentazione) si deve ritenere che esso comporti la facoltà del soggetto di tenere determinati comportamenti entro la sfera di ciò che è rimesso alla sua autodeterminazione, ma non l'obbligo altrui di soddisfare le esigenze dell'interessato, per lo meno quando vi siano ragioni obiettive di funzionalità e di organizzazione, sia nel campo delle istituzioni pubbliche che private<sup>94</sup>. Così, l'interessato avrà certamente diritto di non assumere un certo tipo di cibo, ma una mensa scolastica od una aziendale non debbono necessariamente fornire il diverso tipo di alimento voluto dal soggetto. Analogamente, questi potrà richiedere di essere assegnato ad un turno lavorativo che non cada nel giorno festivo della propria religione, ma non potrà ritenersi autorizzato di per sé a rimanere a casa dal lavoro o da scuola<sup>95</sup>.

Ultimamente ha assunto particolare rilievo la questione dell'*uso di determinati indumenti* prescritto da alcune norme confessionali (si pensi ai particolari abiti dei chierici e dei religiosi cattolici, al copricapo ebraico, al velo islamico, al turbante dei *sikh*), che ha portato in Francia al divieto di "ostentare" nelle scuole pubbliche capi di vestiario e monili di significato religioso (legge

---

sociali e morali condivisi dal popolo italiano. Così, se l'adesione interiore a religioni che abbiano precetti incompatibili con tali valori non può essere considerata come un illecito, stante la completa libertà di scelta in questo campo, nondimeno i comportamenti conseguenti non possono che essere valutati alla stregua dell'ordinamento statale e dei valori a cui questo si ispira. Pertanto la Corte di Cassazione ha ritenuto che non sia giustificabile lo spaccio di stupefacenti nemmeno al fine di farne un uso esclusivamente rituale fra gli associati ad un movimento "religioso" (Cass., sez. VI pen., n. 44227 del 2005, in *Dir. e relig.*, 2006, pp. 741 ss., relativa alla bevanda "ayahuasca", in grado di indurre la *trance*), anche se, in una recentissima pronuncia del 2008 (riportata dagli organi di stampa: v., tra gli altri, *La Repubblica* dell'11 luglio 2008, a pag. 19), ha ammesso la detenzione e l'utilizzo personale di marijuana a fini di culto.

<sup>93</sup> Corte cost., n. 467 del 1991, in *www.giurcost.it/decisioni*. Attualmente il legislatore italiano autorizza l'obiezione di coscienza al servizio militare (da parte dei soldati di leva: legge n. 230 del 1998), all'aborto ed alla procreazione medicalmente assistita (da parte del personale sanitario e ausiliario: leggi n. 194 del 1978 e n. 40 del 2004), alla sperimentazione animale (da parte di medici, ricercatori e studenti: legge n. 413 del 1993). Al di fuori di tali ambiti, l'obiezione non è ammessa. Tuttavia, per il futuro, i già citati progetti di legge governativi e parlamentari sulla libertà religiosa (tutti all'art. 7) affermano – con una formulazione non priva di ambiguità – che «i cittadini hanno diritto di agire secondo i dettami imprescindibili della loro coscienza, nel rispetto dei diritti e doveri sanciti dalla Costituzione. Le modalità per l'esercizio dell'obiezione di coscienza nei diversi settori sono disciplinate dalla legge».

<sup>94</sup> L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., p. 223.

<sup>95</sup> Come già ricordato, lo specifico diritto al riposo sabbatico è garantito dalle leggi attuative delle intese con gli ebrei e con gli avventisti, sia pure nel quadro della flessibilità dell'organizzazione del lavoro e fatte salve le irrinunciabili esigenze dei servizi speciali previsti dall'ordinamento statale.

n. 228 del 2004). In proposito, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto ammissibile che uno Stato limiti, negli spazi pubblici, la libertà di manifestazione della fede religiosa attraverso l'abbigliamento, se tale manifestazione possa recare un danno alla libertà degli altri o all'ordine e sicurezza pubblici, purché i limiti siano stabiliti per legge e appaiano proporzionati, ossia necessari in una società democratica<sup>96</sup>.

L'ordinamento italiano, invece, non ha, per ora, norme che vietino un determinato abbigliamento per la sua matrice di fede<sup>97</sup>. Dall'art. 19 della Costituzione sembra discendere il diritto, in generale, di manifestare liberamente la propria identità religiosa (o non), e di farne propaganda, anche attraverso l'uso di simboli nel vestiario. Eventuali eccezioni devono, comunque, essere previste dal legislatore, dato che la materia è coperta da riserva di legge<sup>98</sup>.

Tuttavia, vi sono casi in cui il diritto di manifestare i propri convincimenti attraverso l'uso di particolari indumenti deve essere bilanciato con l'esigenza di tutelare altri interessi di rilievo costituzionale, quali l'igiene e la sanità pubbliche, l'incolumità personale, la sicurezza pubblica e il buon andamento della pubblica amministrazione. E' dunque prescritto da specifiche norme di valore legislativo un determinato abbigliamento per alcune categorie di soggetti, quali il personale a contatto con gli alimenti (art. 42 d.p.r. n. 327 del 1980), il personale esposto a rischi per la propria integrità fisica (artt. 4 e 5 d.lgs. n. 626 del 1994), alcuni dipendenti pubblici, come i militari, i membri di corpi di pubblica sicurezza, i magistrati e i funzionari in udienza (legge n. 382 del 1978; art. 1, parte 2 a, r.d. n. 1466 del 1933; art. 163 legge n. 1196 del 1960). Inoltre autisti e passeggeri di ciclomotori e motoveicoli devono indossare i caschi per garantire la sicurezza nella

---

<sup>96</sup> Sentenze *Sahin c. Turchia* della IV Sezione (29 giugno 2004) e poi della Grande Camera (10 novembre 2005) della Corte europea dei diritti dell'uomo, entrambe in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca), relative al caso di una studentessa turca cui era stato impedito di indossare il velo all'università (su cui v. D. TEGA, *La laicità turca alla prova di Strasburgo*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2005, pp. 289 ss.).

Anche altri Paesi hanno dovuto affrontare il problema, in riferimento soprattutto agli ambienti scolastici: in Svizzera, il Tribunale federale ha considerato l'uso del velo da parte di una insegnante potenzialmente contrastante con il diritto degli alunni di scuole pubbliche a ricevere un insegnamento in un contesto di neutralità (sentenza del 26 settembre 1990, su cui v. M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Il problema delle manifestazioni di credo religioso nella vita pubblica in Svizzera*, *ivi*, pp. 235 ss.), mentre in Germania il Tribunale costituzionale federale, con sentenza del 24 settembre 2003 emessa su ricorso individuale di una maestra non confermata in ruolo per aver indossato il velo a scuola, ha ammesso l'utilizzo di tale indumento da parte degli insegnanti – a patto che non lo facciano a scopo di propaganda religiosa – ma solo perché mancava una base giuridica sufficientemente certa in merito (in seguito creata da alcune leggi di singoli *Laender*) e non vi era ancora una valutazione adeguata dell'impatto che tale uso può avere sugli alunni (v. G. MANGIONE, *La «controversia sul velo» in Germania*, *ivi*, pp. 182 ss.). In entrambi i Paesi, comunque, diversamente dalla Francia e dalla Turchia, non vi sono limitazioni alla facoltà di indossare il velo a scuola da parte delle studentesse. Circa la situazione negli altri principali ordinamenti europei (Austria, Belgio, Spagna, Regno Unito, Irlanda, nonché Francia, Turchia, Israele v. i diversi contributi pubblicati in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2005, pp. 127 ss., nella già menzionata sezione monografica su *Il problema delle manifestazioni di credo religioso nella vita pubblica*).

<sup>97</sup> In generale cfr. L. MUSSELLI, *Le manifestazioni di credo religioso nella realtà multiculturale italiana*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2005, pp. 208 ss., nonché G. BRUNELLI, *Simboli collettivi e segni individuali di appartenenza religiosa*, cit., e E. ROSSI, *Laicità e simboli religiosi*, cit. Ovviamente, deve trattarsi di una scelta libera e volontaria del soggetto interessato: la garanzia dei diritti inviolabili della persona (art. 2 Cost.) e il principio di uguaglianza e di pari dignità sociale (art. 3, 1° comma, Cost.) «costituiscono uno sbarramento invalicabile contro l'introduzione di diritto o di fatto nella società civile di consuetudini, prassi o costumi con esso assolutamente incompatibili», sì che eventuali sistematici condizionamenti o pressioni sul singolo da parte del gruppo familiare o comunitario potrebbero integrare gli estremi dei reati di violenza privata o di maltrattamenti in famiglia (come ha ritenuto la Corte di Cassazione, sez. VI pen., 8 novembre 2002 - 8 gennaio 2003, n. 55, "caso Khouider", in *Dir. & giust.*, 2003, n. 12, p. 106).

<sup>98</sup> Cfr. TAR Friuli Venezia Giulia, n. 645 del 2006, confermata da Cons. Stato, sez. VI, n. 3076 del 2008 (entrambe in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)), che ha respinto il ricorso contro l'annullamento prefettizio dell'ordinanza di un sindaco la quale, richiamando il divieto di «comparire mascherato in luogo pubblico» (disposto dall'art. 85 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931) e di usare «mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in luogo pubblico o aperto al pubblico senza giustificato motivo» (sancito dall'art. 5 della legge n. 152 del 1975, sempre in materia di ordine pubblico), vietava in via generale e in qualunque parte del territorio comunale di coprirsi completamente il volto con il velo.

circolazione stradale (art. 171 del Codice della strada), anche al fine di contenere i costi sociali che eventuali inosservanze farebbero pesare sull'intera collettività<sup>99</sup>.

In generale, poi, sussiste l'obbligo di utilizzare in pubblico indumenti che permettano l'immediato e sicuro riconoscimento personale<sup>100</sup>, mentre nei documenti di identità la fotografia deve riportare ben visibili i tratti del viso<sup>101</sup>, circostanza non esclusa, per esempio, dall'uso di copricapi religiosi come il velo delle suore cattoliche, il velo islamico o il turbante, ma impedita dall'utilizzo del c.d. *burqa*.

Nel caso, poi, degli studenti e del personale scolastico i principi ispiratori dell'istruzione pubblica in Italia sembrano consentanei con l'uso di simboli nel vestiario: la scuola, infatti, «accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza» (art. 38, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998) e la vita al suo interno «si basa sulla libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione, sul rispetto reciproco di tutte le persone che la compongono, quale che sia la loro età e condizione, nel ripudio di ogni barriera ideologica, sociale e culturale» (art. 1, comma 4, d.p.r. n. 249 del 1998)<sup>102</sup>.

Resta, però, aperto il problema dell'eventuale ostentazione di tali simboli – da parte di alcuni alunni e, ancor più gravemente, di taluni insegnanti o, più in generale, di funzionari pubblici che svolgano un'attività idonea ad esprimere al massimo livello la tendenza dell'amministrazione (i c.d. *tendenztraeger*) – che potrebbe influire sulla libertà religiosa e sulla formazione della coscienza degli altri studenti e far apparire meno neutrale la scuola o l'amministrazione pubblica.

## 11. Il diritto di propaganda religiosa

Il secondo diritto espressamente protetto dall'art. 19 Cost. è quello di *propaganda religiosa*.

In passato, mentre la propaganda cattolica era ampiamente tutelata dal Concordato del 1929, quella delle confessioni di minoranza era in vario modo limitata<sup>103</sup>. In particolare, l'interpretazione prevalente dell'art. 5 della legge n. 1159 del 1929 sui “culti ammessi” nello Stato, secondo cui «la discussione in materia religiosa è pienamente libera», ammetteva la discussione “dotta” tra esperti ma non la propaganda avversa alla religione cattolica<sup>104</sup>. Anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione non è mancato, talora, il ricorso strumentale ad altre norme, come l'art. 402 del

<sup>99</sup> La norma – modificata dall'art. 33 della legge n. 472 del 1999 e dall'art. 17 del decreto legislativo n. 9 del 2002, poi sostituita dall'art. 3 del decreto-legge n. 151 del 2003 – è stata ritenuta legittima dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 180 del 1994, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>100</sup> Ai sensi dei già citati art. 85 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. n. 773 del 1931) e art. 5 della legge n. 152 del 1975.

<sup>101</sup> Art. 289 r.d. n. 635 del 1940, come interpretato dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 4 del 1995.

<sup>102</sup> Il disegno di legge governativo sulla libertà religiosa del 2002 e quelli parlamentari successivi proclamano (tutti all'art. 12, comma 1), inoltre, che «nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado l'insegnamento è impartito nel rispetto della libertà di coscienza e della pari dignità senza distinzione di religione».

<sup>103</sup> V. più diffusamente F. FINOCCHIARO, *Art. 19*, cit., pp. 287 ss.

<sup>104</sup> Così, in particolare, si pronunciò la Corte d'Appello di Roma, nella sentenza 30 aprile 1936 (in *Il dir. concordatario*, 1936, n. 2, pp. 50 ss.). Il caso fu originato dal gesto di un gesuita che, a Roma, aveva reagito duramente di fronte all'attività di un pastore protestante che vendeva testi di propaganda religiosa ed esternava pubblicamente le proprie considerazioni sul cristianesimo e la riforma protestante, costringendolo a restituire il prezzo ai compratori ed a bruciare i testi. Imputato di violenza privata e condannato in primo grado, il gesuita fu assolto dalla Corte d'Appello perché gli fu riconosciuta l'esimente della provocazione, in quanto la propaganda svolta dal pastore fu ritenuta antigiuridica e non ammessa dalla legge: infatti «nelle discussioni si espongono le ragioni favorevoli e contrarie ad un dato argomento per giungere ad una conclusione, ... mentre la propaganda include sempre il concetto di propagare la religione propria presso chi non ne ha alcuna o ne segue una diversa» e, «quando l'esercizio della libertà suddetta, eccedendo dalla propria sfera d'azione o per altre ragioni, venga a costituire causa di gravi disordini, lo Stato ha l'obbligo di intervenire».

codice penale (oggi abrogato), che puniva il vilipendio "diretto" della sola religione cattolica<sup>105</sup>, o l'art. 113 del testo unico di pubblica sicurezza (dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 1956), che limitava l'attività di volantinaggio delle confessioni di minoranza.

Oggi, la problematica maggiore è quella di assicurare la uguale libertà di tutti (ai sensi dell'art. 8, 1° comma, Cost.), in quanto le differenze tra le confessioni in termini di importanza sociale ed economica incidono sulla capacità di trasmettere il rispettivo messaggio<sup>106</sup>. In particolare sembra sempre più importante, anche per la propaganda religiosa, l'uso dei mezzi audiovisivi; del resto sono già attivi in Italia *network* di ispirazione confessionale<sup>107</sup>.

Pure il diritto di propaganda religiosa incontra i suoi limiti nel dovere di rispettare i diritti e le libertà altrui (cosicché il domicilio di un soggetto non può essere violato o il suo diritto al riposo non può essere turbato a causa di una invadente ed ossessiva propaganda religiosa), nonché nelle norme che concernono specificamente il mezzo attraverso il quale si attua la propaganda (ad esempio la stampa, la diffusione radiotelevisiva, ecc.). Inoltre, tale diritto non può esercitarsi mediante «la contumelia, lo scherno, l'offesa ... fine a sé stessa, che costituisce ad un tempo ingiuria al credente (e perciò lesione della sua personalità) e oltraggio ai valori etici di cui si sostanzia ed alimenta il fenomeno religioso, oggettivamente riguardato»<sup>108</sup>: costituiscono, quindi, reato l'offesa a una confessione religiosa mediante il vilipendio di chi la professa o delle cose oggetto di culto ed il turbamento di funzioni religiose (artt. 403, 404, 405 del codice penale)<sup>109</sup>.

Anche riguardo alla propaganda si sono posti dubbi e problemi in riferimento al proselitismo attuato da talune "sette". In merito può sostenersi che rientri nel diritto di propaganda religiosa il presentare, anche in forma allettante, il proprio messaggio, ma che esuli da esso una presentazione di tipo mistificatorio od unita a modalità tali da impedire al soggetto passivo una reale percezione della visione che il gruppo religioso vuole in realtà attuare<sup>110</sup>.

<sup>105</sup> Secondo varia giurisprudenza degli anni '50 e '60 costituiva vilipendio anche la critica immotivata, o formulata mediante *slogan*, ai dogmi ed ai riti cattolici (cfr., ad es., Cass. pen., 20 dicembre 1949, in *Foro pad.*, 1950, pt. IV, p. 131; Cass. pen., 6 giugno 1961, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1962, pp. 493 ss.), mentre erano lecite solo le critiche «frutto di motivazioni meditate e formulate a seguito di studi con manifesta serietà di preparazione» (Trib. pen. Roma, 29 novembre 1962, in *Temi rom.*, 1963, pt. II, p. 174).

<sup>106</sup> Ad esempio, sebbene il sistema radiotelevisivo sia, in astratto, informato al principio fondamentale della garanzia del pluralismo dei mezzi di comunicazione, che dovrebbe assicurare la partecipazione di tutte le confessioni ad appositi programmi "religiosi", e seppure alle confessioni sia garantito il diritto di accesso al servizio pubblico generale radiotelevisivo in modo paritario (v. l'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 177 del 2005, "Testo unico della radiotelevisione", nonché: l'art. 6, 1° comma, legge n. 103 del 1975, come modificato dall'art. 25, comma 2, legge n. 383 del 2000; l'art. 45 comma 2, lett. d, d.lgs. n. 177 del 2005; le linee-guida del servizio pubblico radiotelevisivo stabilite dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con deliberazione 2 agosto 2006, n. 481), la modulazione concreta dei programmi in fasce orarie e per tempi diversi finisce con il riconoscere una posizione privilegiata ad alcune di esse, ed alla Chiesa cattolica in misura speciale.

<sup>107</sup> Per le emittenti gestite da associazioni, riconosciute e non, e fondazioni che siano espressione di particolari istanze religiose è stata anche riconosciuta la possibilità di partecipare alla pianificazione delle radio-frequenze (art. 16, comma 5, legge n. 223 del 1990) nell'ambito della radiodiffusione a carattere comunitario, caratterizzata dall'assenza di scopo di lucro.

<sup>108</sup> Corte cost., n. 188 del 1975, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>109</sup> La normativa concernente la tutela penale del sentimento religioso, risalente all'epoca fascista e improntata ad una protezione privilegiata della religione cattolica, è stata oggetto di vari interventi della Corte costituzionale ed è stata infine riformulata con la legge n. 85 del 2006, in modo da eliminare il reato di vilipendio della religione dello Stato (previsto dall'art. 402 del codice penale, che è stato abrogato) e da assicurare una pari tutela di tutte le confessioni religiose contro le offese loro rivolte tramite il vilipendio di persone o cose. In merito si rinvia al contributo di F. TAGLIARINI, in questo stesso volume.

<sup>110</sup> Cfr. L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., p. 224; F. FINOCCHIARO, *Libertà: VII) Libertà di coscienza e di religione*, cit., pp. 6-7. In tal senso si pone anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha distinto fra «il rendere testimonianza e il proselitismo improprio. Il primo corrisponde a vera evangelizzazione. ... Il secondo ne è una corruzione o deformazione ... e può assumere la forma di offerta di vantaggi materiali o sociali allo scopo di guadagnare nuovi membri alla Chiesa o di esercitare pressioni indebite su persone bisognose; può persino contemplare il ricorso alla violenza e al lavaggio del cervello: più in generale non è compatibile con il rispetto della libertà di pensiero, coscienza e religione» (sentenza *Kokkinakis c. Grecia* del 25 maggio 1993, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)).

## 12. La libertà di culto

L'art. 19 della Costituzione garantisce, poi, il diritto di esercitare il culto, in privato o in pubblico od all'interno di una confessione religiosa, «purché non si tratti di riti contrari al buon costume».

La norma deve essere coordinata con l'art. 17 Cost., che esclude da ogni controllo *preventivo* le riunioni, anche a scopo religioso, svolte sia in luogo privato che in luogo aperto al pubblico (come una chiesa o uno stadio), mentre dispone per le sole riunioni in luogo pubblico (come una strada o una piazza) una forma attenuata di controllo quale è il preavviso all'autorità di pubblica sicurezza, che può vietarle unicamente per comprovati motivi di *sicurezza* o di *incolumità* pubblica.

In passato non poche restrizioni circondavano la possibilità di apertura dei luoghi destinati al culto e l'esercizio del diritto di riunione a tale fine, soprattutto da parte delle confessioni non cattoliche, ma oggi vi è una sostanziale parità di trattamento dal punto di vista delle autorizzazioni necessarie<sup>111</sup>. Anzi, poiché in uno Stato democratico e sociale – qual è quello italiano – i pubblici poteri sono chiamati a promuovere concretamente l'esercizio della libertà religiosa, la costruzione di edifici di culto rientra fra le *opere di urbanizzazione secondaria* che devono essere realizzate, con l'aiuto pubblico (fornito in vari modi, tramite la messa a disposizione di terreni, o agevolazioni, o esenzioni<sup>112</sup>), nel rispetto di *standard* minimi quantitativi (che erano previsti in passato da un decreto ministeriale e lo sono ora da norme regionali, ai sensi del novellato art. 117 Cost.). Le leggi regionali hanno generalmente esteso i benefici pubblici a tutte le comunità (che ne facciano richiesta) che abbiano stipulato un'intesa con lo Stato, ma solo raramente a tutti i gruppi religiosi presenti sul luogo in modo significativo. Ora, benché sia «logico e legittimo» differenziare il trattamento in rapporto all'entità della presenza confessionale sul territorio (come ha ritenuto anche la Corte costituzionale<sup>113</sup>), tutte le chiese sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti e l'aver stipulato un'intesa non può costituire «l'elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina ... volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini»<sup>114</sup>; d'altra parte, sulla «eguale libertà delle confessioni di organizzarsi ed operare ... esercita una evidente, ancorché indiretta influenza la possibilità di accedere a benefici economici»<sup>115</sup>. Per questo motivo, la Corte costituzionale ha censurato espressamente, in ben due casi (relativi a leggi dell'Abruzzo e della Lombardia), la limitazione dei contributi pubblici ai soli gruppi confessionali stipulatari di intese e l'esclusione di quelli privi di accordi con lo Stato, ma comunque presenti sul territorio.

Chiunque, quindi, può esercitare il culto connesso a qualsiasi «fede religiosa», non necessariamente in un tempio a ciò dedicato, col solo limite espresso del «buon costume», essendo stata espunta già dall'Assemblea Costituente l'altra limitazione prevista nel progetto originario dell'art. 19 (quella dei «riti contrari all'ordine pubblico»).

Per «buon costume» – dopo essersi per un certo tempo inteso tutto ciò che potesse suscitare non solo offesa al pudore sessuale, ma anche ribrezzo o scandalo – oggi si tende a ravvisare solo la violazione di quelle regole di condotta che la società normalmente esige siano

<sup>111</sup> Anche le questue e le collette, che erano libere solo all'interno ed all'ingresso degli edifici di culto (e purché effettuate da ministri di culto: art. 4 r.d. 289 del 1930), non necessitano più, negli altri luoghi, della licenza del questore. L'art. 156 del testo unico di pubblica sicurezza e gli artt. 285 e 286 del suo regolamento di esecuzione, che la prevedevano, sono stati infatti abrogati dall'art. 3, 7° comma, della legge n. 659 del 1981.

<sup>112</sup> Così la realizzazione di un edificio di culto, nei casi in cui costituisca attuazione di strumenti urbanistici, non richiede il versamento del contributo per il rilascio della concessione edilizia o del permesso di costruire.

<sup>113</sup> Sentenza n. 195 del 1993, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>114</sup> Ancora Corte cost., n. 195 del 1993, cit.

<sup>115</sup> Corte cost., n. 346 del 2002, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

rispettate nel campo del pudore sessuale. Si tratta di un limite che non è volto soltanto a garantire la «convivenza fra le libertà di più individui, ma è, piuttosto, diretto a significare un valore riferibile alla collettività in generale, nel senso che denota le condizioni essenziali che, in relazione ai contenuti morali e alle modalità di espressione del costume sessuale in un determinato momento storico, siano indispensabili per assicurare, sotto il profilo considerato, una convivenza sociale conforme ai principi costituzionali inviolabili della tutela della vita umana e del rispetto reciproco fra le persone»<sup>116</sup>. Così riti che comportino attività sessuali od orgiastiche sono considerati contrari al buon costume. A parere di alcuni possono esserlo anche pratiche che suscitano un generale senso di ripugnanza e disgusto in rapporto al sentimento etico diffuso, come particolari cerimonie d'iniziazione<sup>117</sup>.

Tale limitazione, peraltro, si riferisce soltanto ai riti concretamente posti in essere e non alle idee ed ai principi religiosi sostenuti e propagandati<sup>118</sup>. Sono, inoltre, escluse forme di controllo e di divieto *preventivi* di pratiche religiose ritenute contrarie al buon costume da parte dell'autorità di polizia, poiché – come ha segnalato la Corte costituzionale – il nostro ordinamento giuridico non prevede che «ad ogni limitazione posta ad una libertà costituzionale debba implicitamente corrispondere il potere di un controllo preventivo dell'autorità di pubblica sicurezza»<sup>119</sup>. In caso di violazione del limite posto dall'art. 19 Cost. è dunque possibile solo un intervento sanzionatorio successivo, nei casi e modi espressamente indicati dalla legge (salvo le ipotesi di prevenzione della commissione dei reati)<sup>120</sup>.

Anche per il culto, comunque, entrano in gioco gli ulteriori limiti, già visti riguardo alla professione di fede ed alla propaganda religiosa, a cominciare dal rispetto dei diritti e delle libertà altrui. Così, non solo non potranno essere ritenuti legittimi riti nei quali si danneggi la vita o l'integrità fisica di soggetti anche consenzienti o di animali<sup>121</sup>, ma nemmeno pratiche di culto espletate in modo tale da arrecare rilevante disturbo a terzi. Lo stesso suono delle campane delle chiese ha suscitato un'ampia casistica giudiziale, in quanto deve essere usato nei limiti della

<sup>116</sup> Corte cost., n. 368 del 1992, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>117</sup> Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9° ed., Padova, Cedam, 1976, vol. II, pp. 1084 e 1100, nonché L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., p. 225 (che fa riferimento al concetto di “*boni mores*” normalmente accolto tra la popolazione) e P. LILLO, *Libertà religiosa*, cit., p. 3553 (che include nel divieto le «eventuali pratiche di culto che, per la loro indole violenta, cruenta o aggressiva, possano comunque risultare riprovevoli alla coscienza umana»), mentre P.A. D'AVACK, *Libertà religiosa*, cit., p. 598, ritiene che il limite in oggetto si estenda ai casi di ripugnanza del rito per l'intero vivere civile e il complessivo ambito sociale. Il concetto di buon costume è stato inteso in senso ancora più lato dalla Corte di Cassazione, sez. VI pen., n. 1329 del 1997, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca), «come la risultante dell'osservanza, libera e obbligata, di un complesso di leggi, quelle di rilevanza penale in particolare, e in generale di regole di condotta atte ad assicurare la libera e pacifica convivenza». Tale definizione, però, appare decisamente troppo ampia e tale da richiamare i contorni del non ammesso limite dell'ordine pubblico.

<sup>118</sup> Infatti, come si è già ricordato, l'art. 19 – diversamente da quanto era stato previsto nel progetto originario di Costituzione – non fa riferimento ai «principi» ma solo ai «riti contrari al buon costume». Deve, pertanto, considerarsi abrogato il richiamo ai «principi contrari al buon costume» nonché ai «principi o riti contrari all'ordine pubblico» disposto dalla legge sui “culti ammessi” del 1929.

<sup>119</sup> Sentenza n. 45 del 1957, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>120</sup> Cfr., per tutti, F. FINOCCHIARO, *Art. 19*, cit., p. 279. La necessità di prevenire la commissione di reati implica, peraltro, la possibilità di intervento della forza pubblica sul luogo dove si stiano per compiere riti che comportino condotte contrarie alle disposizioni penali (come abusi sessuali, lesioni all'integrità fisica di persone o animali, danneggiamenti di cose pubbliche o altrui, ecc.), con il conseguente impedimento di tali pratiche.

<sup>121</sup> A tale proposito, va ricordato che con legge n. 7 del 2006 (“Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile”) è stato inserito nel codice penale l'art. 583-bis, che qualifica come reato, punito con la reclusione da 4 a 12 anni, «la clitoridectomia, l'escissione, l'infibulazione e qualsiasi altra pratica che cagioni effetti dello stesso tipo». Analogamente, con legge n. 189 del 2004 (“Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate”) sono stati introdotti gli artt. 544-bis e 544-ter del codice penale, che puniscono chiunque, «per crudeltà o senza necessità», cagiona la morte o una lesione ad un animale ovvero lo sottopone (anche organizzando spettacoli e manifestazioni) a sevizie o a comportamenti, fatiche o lavori insopportabili per le sue caratteristiche etologiche.

normale tollerabilità e del tradizionale impiego quale strumento liturgico e di comunicazione<sup>122</sup>. A *fortiori* non sarà lecito appellarsi all'art. 19 Cost. per giustificare il disturbo al riposo ed alla pace notturna, nel caso in cui i suoni o le musiche necessari per l'espletamento di un rito religioso eccedano la normale tollerabilità.

### 13. Libertà religiosa ed educazione dei figli

La Costituzione italiana, all'art. 30, 1° comma, prevede che «è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio».

L'art. 147 del codice civile, nel testo originario del 1942, prescriveva ai genitori di impartire alla prole un'educazione e un'istruzione «conformi ai principi della morale». In seguito alla riforma del diritto di famiglia nel 1975, la disposizione è stata profondamente modificata ed oggi impone ad entrambi i coniugi «di mantenere, istruire ed educare la prole tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli».

Per quanto in entrambe le formulazioni della norma non vi sia cenno all'educazione religiosa (prevista invece dai vari recenti progetti di legge governativi e parlamentari sulla libertà religiosa, non ancora approvati<sup>123</sup>), è pacifico che i genitori abbiano il potere di educare i figli in questa o quella religione, o nell'ateismo, conformemente a quanto disposto dall'art. 18, par. 4, del Patto internazionale sui diritti civili e politici (vigente anche nel nostro ordinamento in quanto reso esecutivo con legge n. 881 del 1977), che stabilisce che «gli Stati parti del presente Patto si impegnano a rispettare la libertà dei genitori e, ove del caso, dei tutori legali di curare l'educazione religiosa e morale dei figli in conformità alle proprie convinzioni». Tuttavia il nuovo testo dell'art. 147 del codice civile (similmente ai citati progetti di legge sulla libertà religiosa), prescrivendo ai genitori il rispetto della personalità e delle aspirazioni dei figli, segnala la cautela che va adottata nell'azione educativa.

Entrando ancor più nello specifico, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che unitamente al suo primo protocollo addizionale è stata resa esecutiva in Italia con la legge n. 848 del 1955, stabilisce che «lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di assicurare tale educazione e tale insegnamento in modo conforme alle loro convinzioni religiose e filosofiche» (art. 2 del Protocollo addizionale CEDU).

In quest'ottica potrebbero giustificarsi, se non rendersi doverose, attività di istruzione religiosa collegate con il pubblico insegnamento per gli alunni i cui genitori ne facciano richiesta, fatto salvo il diritto degli altri studenti di non parteciparvi<sup>124</sup>. Ove ciò non fosse praticamente

<sup>122</sup> Infatti l'utilizzo delle campane di una chiesa al di fuori del collegamento con le funzioni liturgiche, se eccessivo, può dar luogo al reato contravvenzionale di disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone, di cui all'art. 659 cod. pen. (v., ad es., Cass, sez. I pen., n. 3261 del 1994, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)). In ogni caso, anche nell'ambito delle attività svolte a fini religiosi devono essere osservate le ordinarie regole di relazione con gli altri, in modo da non superare «la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi», delle emissioni sonore (altrimenti si incorre nella violazione dell'art. 844 cod. civ., con il conseguente obbligo di risarcire il danno provocato ai vicini che vengono disturbati: v., *ex plurimis*, Cass., sez. II civ., n. 2166 del 2006, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca), relativa alle immissioni sonore provocate dalle attività svolte nel campo giochi di una parrocchia). Occorre poi rispettare la specifica normativa sull'inquinamento acustico, di cui alla legge quadro n. 447 del 1995 ed ai decreti ministeriali e alle leggi regionali conseguenti. A tal fine, la Conferenza Episcopale Italiana - Comitato per i beni e gli enti ecclesiastici ha adottato la circolare n. 33 del 2002 (in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca)), che affida ai singoli vescovi il compito di emanare precise direttive circa l'utilizzo delle campane nel territorio delle rispettive diocesi.

<sup>123</sup> Tali progetti proclamano (tutti all'art. 4) che «i genitori hanno diritto di istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio, in coerenza con la propria fede religiosa o credenza, nel rispetto della loro personalità e senza pregiudizio della salute dei medesimi».

<sup>124</sup> Ed infatti i citati progetti di legge governativi e parlamentari sulla libertà religiosa dispongono che, su richiesta degli alunni o dei loro genitori, le istituzioni scolastiche *possono* organizzare, nell'ambito «delle attività didattiche integrative» (ovvero, secondo alcuni dei testi, «delle attività di promozione culturale, sociale e civile») previste

possibile (come nel caso di un solo studente appartenente ad una determinata confessione religiosa), ai genitori dovrebbe probabilmente essere riconosciuta la facoltà di provvedere, senza ostacoli da parte delle strutture pubbliche, a far impartire, tramite altre modalità di loro scelta, l'insegnamento religioso ai minori, purché nel rispetto dei vincoli organizzativi della scuola<sup>125</sup>.

In Italia, nelle scuole pubbliche, non sono previste lezioni di cultura religiosa o pluriconfessionale<sup>126</sup>, ma è disposto l'insegnamento della religione cattolica<sup>127</sup>. Anche dopo la revisione del Concordato nel 1984, lo Stato, «riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continua ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado», ma lascia all'alunno – se ultraquattordicenne – o ai suoi genitori la facoltà di avvalersene o meno (art. 9, n. 2, Accordo di Villa Madama). Sul punto è intervenuta autorevolmente la Corte costituzionale, precisando che si tratta di «uno stato di non obbligo» e che pertanto nessun aggravio all'impegno scolastico può derivare dalla scelta di non usufruirne<sup>128</sup>.

Le confessioni acattoliche che hanno stipulato intese hanno ottenuto di poter «rispondere alle eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici, in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni», senza oneri finanziari aggiuntivi per le scuole<sup>129</sup>; mancando l'intesa, la normativa sui «culti ammessi» prevede che, quando il numero degli allievi lo giustifichi e non vi possa essere adibito il luogo di culto, i genitori possono ottenere un locale scolastico per impartire, a loro cura, l'insegnamento religioso ai loro figli fuori dell'orario

---

dall'ordinamento scolastico, «libere attività complementari relative al fenomeno religioso e alle sue applicazioni», in conformità ai criteri e con le modalità stabilite da tale ordinamento e senza oneri aggiuntivi a carico delle amministrazioni interessate (art. 11 d.d.l. n. 3947 del 1997, art. 12, comma 2, d.d.l. n. 2531 del 2002, art. 12, comma 2, p.d.l. Boato e p.d.l. Spini ed altri del 2006). Peraltro, la futura norma (che riprende una formulazione contenuta nelle intese con le confessioni acattoliche) sembra alludere maggiormente a lezioni di cultura religiosa, pur se nella sua ampiezza non pare escludere forme di vera e propria istruzione confessionale, e lascia ampia libertà alle istituzioni scolastiche nell'organizzazione di tali attività.

<sup>125</sup> L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., p. 229.

<sup>126</sup> Come invece suggerito dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che, con raccomandazione n. 1720 del 4 ottobre 2005, in <http://assembly.coe.int/Documents>, ha invitato gli Stati membri ad introdurre uno studio comparativo delle religioni per gli studenti del primo e del secondo livello di istruzione, al fine di combattere l'ignoranza, gli stereotipi e i travisamenti delle stesse e di favorire l'apertura dei futuri cittadini al dialogo interculturale. Risponde in una certa misura a tale sollecitazione la previsione, contenuta in tutti i citati progetti di legge governativi e parlamentari sulla libertà religiosa e già illustrata nella nota 124, secondo cui le istituzioni scolastiche *possono* organizzare «libere attività complementari relative al fenomeno religioso e alle sue applicazioni», peraltro nell'ambito delle loro attività didattiche *integrative* e sempre che ciò venga *richiesto* dagli alunni o dai loro genitori. Va, comunque, ricordato che già oggi i programmi didattici per la scuola primaria (contenuti nel d.p.r. n. 104 del 1985) – analogamente a quelli previsti per l'istruzione secondaria – stabiliscono che la scuola «contribuisce alla formazione di un costume di reciproca comprensione e di rispetto anche in materia di credo religioso» e «riconosce il valore della realtà religiosa come un dato storicamente, culturalmente e moralmente incarnato nella realtà sociale di cui il fanciullo ha esperienza; in quanto tale, la scuola ne fa oggetto di attenzione nel complesso della sua attività educativa ... in modo da [far] maturare sentimenti e comportamenti di rispetto delle diverse posizioni in materia di religione e di rifiuto di ogni forma di discriminazione».

<sup>127</sup> Tale insegnamento fu inizialmente obbligatorio, salvo dispensa (dal 1859), poi impartito su esplicita domanda (dal 1877), infine di nuovo obbligatorio, salvo esenzione (dal 1923 per l'istruzione elementare e poi anche per quella media).

<sup>128</sup> Pertanto non solo non possono essere rese obbligatorie attività alternative (altrimenti si lede un diritto soggettivo primario, provocando un danno risarcibile: Cass., sez. un. civ., n. 11432 del 1997, in *Corr. giur.*, 1998, pp. 417 ss., con nota di R. BOTTA), ma pure l'orario delle lezioni deve essere strutturato in modo tale da evitare ogni discriminazione, pur se non necessariamente all'inizio o alla fine della giornata scolastica: così Corte cost., n. 203 del 1989, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni). D'altra parte, lo stato di non obbligo può comprendere anche la scelta di allontanarsi o assentarsi dalla scuola: in tal senso Corte cost., n. 13 del 1991, *ibidem*.

<sup>129</sup> V. l'art. 10 della legge n. 449 del 1984, relativa ai valdesi, l'art. 12 della legge n. 516 del 1988, relativa agli avventisti, l'art. 9 della legge n. 517 del 1988, relativa ai pentecostali, l'art. 9 della legge n. 116 del 1995, relativa ai battisti, l'art. 11 della legge n. 520 del 1995, relativa ai luterani, nonché l'art. 11 della legge n. 101 del 1989, relativa agli ebrei.

scolastico (art. 23, 2° comma, r.d. n. 289 del 1930).

### Sezione III. Il profilo collettivo della libertà religiosa

#### 14. Le confessioni religiose: nozione e caratteri

Mentre il già richiamato art. 3 della Carta costituzionale, relativo al principio di uguaglianza «senza distinzioni di religione», riguarda il trattamento dei singoli cittadini, gli artt. 7, 1° comma, e 8, 1° comma, Cost. si riferiscono ai gruppi, presupponendo e garantendo il diritto – non l’obbligo – degli individui di dar vita a formazioni sociali di tipo religioso, dotate di una certa struttura e stabilità (le «confessioni religiose»), che sono tutelate in maniera addirittura maggiore rispetto a tutte le altre formazioni sociali.

Si pone, quindi, il problema preliminare di individuare i loro caratteri distintivi, differenziandole – oltre che dai loro stessi enti esponenziali – dalle mere associazioni religiose<sup>130</sup>: la soluzione non è agevole, perché la Carta costituzionale ha introdotto nel linguaggio normativo l’espressione «confessione religiosa» senza enunciare gli elementi costitutivi<sup>131</sup>.

Il problema non è astratto, perché l’applicazione di tutte le norme “di settore” che superano la dimensione individuale, o che si riferiscono alla persona in quanto appartenente ad una confessione (ad esempio, quelle sui ministri di culto), presuppone, per l’appunto, la possibilità di individuare dette comunità con criteri certi ed uniformi, distinguendole da strutture associative affini (associazioni religiose, culturali, filosofiche, senza fine di lucro, di utilità sociale, caritative, ecc.).

In assenza di una definizione sia costituzionale che legislativa<sup>132</sup>, l’interprete deve fare riferimento all’elaborazione prospettata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, che oscillano tra due estremi: richiedere una chiara strutturazione normativa e organizzativa (analoga a quelle della Chiesa cattolica o di altre chiese “tradizionali”)<sup>133</sup> o rimettersi all’autonoma decisione di un gruppo di qualificarsi come confessione religiosa<sup>134</sup>. La Corte costituzionale ha assunto una posizione sostanzialmente intermedia, escludendo «gli esiti irragionevoli di una incontrollabile auto-qualificazione»<sup>135</sup> e ritenendo, invece, che la natura di confessione<sup>136</sup> di una comunità di fedeli

<sup>130</sup> In linea generale, per enti esponenziali si intendono le strutture e gli organismi strumentali creati per svolgere compiti o perseguire finalità propri delle confessioni, mentre le associazioni religiose tendono a nascere nell’ambito di comunità più vaste, da cui prendono ispirazione circa i principi da accettare e i comportamenti da tenere, e comunque, anche quando sorgano senza legami con (o distaccandosi da) queste, sono prive di proprie originali concezioni del mondo e del rapporto con la realtà trascendente (cfr., per tutti, G. BARBERINI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 3° ed., Giappichelli, Torino, 2005, pp. 61-62).

<sup>131</sup> Tale locuzione, già apparsa nel linguaggio letterario e filosofico, iniziò ad essere utilizzata in Assemblea Costituente a partire dalla seduta del 24 gennaio 1947, in luogo dei termini “chiese” o “culti” fino a quel momento tipici della terminologia giuridica italiana, i quali tendevano ad evidenziare, come elemento caratteristico delle comunità che praticano una determinata religione o credenza, più l’aspetto estrinseco del rito che quello intrinseco del gruppo organizzato (R. BOTTA, *Confessioni religiose: I) Profili generali*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, Roma, Treccani, 1994, p. 1). Non reputando possibile ricavare un «qualsiasi sicuro criterio che valga a far distinguere tra loro le confessioni religiose dalle associazioni religiose», una parte minoritaria della dottrina nega la possibilità di operare una differenziazione tra le due realtà, ricomprendendole entrambe «nella generale categoria delle formazioni sociali con finalità religiosa» (S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, 3° ed., Padova, Cedam, 1986, p. 108).

<sup>132</sup> Non si rinviene alcuna definizione nemmeno nei citati progetti di legge governativi e parlamentari sulla libertà religiosa.

<sup>133</sup> Così P. GIMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico. Stato e confessioni religiose*, 3° ed., Milano, Giuffrè, 1975, p. 98; P.A. D’AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Parte gen., 2° ed., Milano, Giuffrè, 1978, p. 335.

<sup>134</sup> In tal senso, tra gli altri, B. RANDAZZO, *Art. 8*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. I, cit., pp. 199-200.

<sup>135</sup> Sentenza n. 467 del 1992, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>136</sup> Pur se la Corte parla di «associazioni religiose» (sentenza n. 467 del 1992, *supra* cit.) o di «associazioni a carattere religioso» (sentenza n. 195 del 1993, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni)), sembra chiaramente riferirsi alle

possa desumersi da molteplici dati: l'eventuale presenza di un'intesa stipulata ai sensi dell'art. 8, 3° comma, Cost. con lo Stato; oppure precedenti riconoscimenti pubblici, quale l'attribuzione della personalità giuridica ad un suo ente rappresentativo (in base all'art. 2 della legge sui "culti ammessi" del 1929); o uno statuto che ne esprima chiaramente i caratteri; o ancora la comune considerazione<sup>137</sup>.

Per la dottrina più autorevole l'auto-definizione del gruppo deve trovare riscontro, oltre che in elementi esteriori, nell'*animus* degli appartenenti, ovvero nella «consapevolezza e ... volontà dei consociati di agire come formazione autonoma nel perseguimento di uno scopo religioso»<sup>138</sup>. Infatti, «i soggetti che si organizzano in una confessione lo fanno perché essa ha un credo diverso da qualunque altra e si organizzano in una struttura distinta dalle altre»<sup>139</sup>: occorre, dunque, che essi abbiano una propria originale concezione del mondo e del rapporto con la realtà trascendente, supportata da un autonomo patrimonio dottrinale e dogmatico e da una peculiare organizzazione (anche minimale, purché dotata di un'autonoma consistenza e capace di mantenere la propria identità nel tempo)<sup>140</sup>. Ma ciò rende assai difficile la pur imprescindibile valutazione dello Stato<sup>141</sup>: esso non può limitarsi ad una "presa d'atto", né può d'altronde sindacare quel patrimonio dottrinale (come ha evidenziato il Consiglio di Stato nel parere relativo al riconoscimento della personalità giuridica della Congregazione italiana dei Testimoni di Geova<sup>142</sup>), ma deve verificare l'*animus* della comunità attraverso l'esame delle finalità perseguite e della struttura organizzativa approntata<sup>143</sup>.

Procedendo su tale difficile crinale, la Corte di Cassazione<sup>144</sup> ha ritenuto che la mancanza

---

confessioni, e non a loro organizzazioni strumentali o derivate, ovvero a gruppi privi di effettiva indipendenza dottrinale e organizzativa.

<sup>137</sup> Sentenza n. 195 del 1993, *supra* cit. In assenza di un'intesa con lo Stato, i criteri indicati dalla Corte, secondo parte della dottrina (B. RANDAZZO, *Art. 8*, cit., p. 200), dovrebbero leggersi in concorrenza e non in alternativa, altrimenti si privilegierebbe l'autoreferenzialità (attraverso l'elemento statutario) o il punto di vista dello Stato (mediante i precedenti riconoscimenti pubblici) o, infine, l'aspetto sociologico (con la comune considerazione). In particolare, il criterio sociologico della "comune considerazione", suggerito anche da una parte della dottrina (v., per tutti, D. BARILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 121), incontra difficoltà di fronte al proliferare di nuovi movimenti religiosi, le cui caratteristiche distintive non sono ancora ben conosciute dall'opinione pubblica. Ancora meno adeguati alla realtà contemporanea paiono i criteri, suggeriti in passato, che fanno perno su un rapporto della confessione con la realtà sociale italiana o di tipo storico (l'esistenza di una consolidata tradizione: v. P. GISMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 98; F. BOLOGNINI, *I rapporti tra Stato e confessioni religiose nell'art. 8 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 47) o di tipo quantitativo («l'adesione e il concorso stabile di un certo numero di aderenti»: così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., p. 1178, che pure, a parte tali caratteri, ritiene impossibile fissare criteri precisi).

<sup>138</sup> N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, Cacucci, 1990, p. 81.

<sup>139</sup> G. LONG, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica". Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, Zanichelli, 1991, p. 67.

<sup>140</sup> F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di V. BRANCA, cit., vol. I, 1975, pp. 388-89; C. CARDIA, *Pluralismo*, cit., p. 995; C. MIRABELLI, *Confessioni religiose*, cit., p. 1244.

<sup>141</sup> Non manca, peraltro, chi ritiene che lo Stato vada sollevato da qualunque onere di accertamento in materia e che sia sufficiente «calibrare l'ampiezza della nozione» – autoreferenziale – «di confessione religiosa a seconda che si tratti di limitare l'esercizio della libertà di culto, ovvero di concedere finanziamenti, di garantire la tutela penale, di stipulare un'intesa»: così B. RANDAZZO, *Art. 8*, cit., pp. 199-200.

<sup>142</sup> Cons. Stato, sez. I, parere n. 1390 del 1986, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1986, pp. 503 ss. Tale visuale è stata confermata dal Consiglio di Stato nel parere n. 2158 del 1989, relativo al riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione buddista italiana.

<sup>143</sup> R. BOTTA, *Confessioni religiose*, cit., p. 3.

<sup>144</sup> Cass, sez. VI pen., n. 1329 del 1997, in *www.olir.it/ricerca*. La decisione si riferisce ad un controverso processo penale, svoltosi a Milano contro i quadri dirigenti del ramo locale di Scientology, ed ha posto fine ad una serrata contrapposizione fra la Corte d'Appello del capoluogo lombardo e la stessa Corte di Cassazione in ordine alla nozione di religione ed ai parametri di identificazione delle confessioni religiose: la sentenza della Corte d'Appello di Milano del 5 novembre 1993 è stata annullata il 9 febbraio 1995 dalla II sezione penale della Cassazione (v. entrambe in *Foro it.*, 1995, pt. II, col. 689 ss.); nel giudizio di rinvio la Corte d'Appello di Milano, il 2 dicembre 1996, ha confermato la condanna degli imputati, ma la sentenza è stata cassata dalla citata pronuncia n. 1329 del 1997,

di una definizione di confessione indichi la volontà del Costituente di non precludere l'esercizio della libertà religiosa ad alcuno «per diverse e strane che siano le sue credenze religiose e le loro ascendenze culturali» o per diverse che siano le strutture normative e organizzative prescelte, dalle più complesse alle più semplici, essendo costituzionalmente tutelate anche le confessioni che non intendano organizzarsi in base ad uno statuto. In particolare, la Cassazione, diversamente da alcune pronunce di merito (che avevano applicato rigorosamente il principio dell'insufficienza dell'auto-qualificazione), ha evidenziato come per religione non si debba intendere solo un complesso di dottrine incentrato sull'esistenza di un essere supremo trascendente e sul concetto di salvezza dell'anima. Simile criterio (valevole per i culti tradizionali appartenenti al ceppo giudaico-cristiano ed islamico) finirebbe «per escludere le religioni politeiste, quelle sciamaniche o animiste e quelle, come il Taoismo o il Buddhismo nelle sue varie articolazioni, che non promettono al credente la vita eterna». Inoltre tale giudice, con un passaggio argomentativo assai più opinabile, ha ritenuto non necessario che una comunità esprima una propria originale concezione della vita e del mondo, essendo notorio che «tanto all'Ebraismo, quanto al Cristianesimo e all'Islamismo si ispirano diverse confessioni religiose, che hanno in comune – e non già in esclusiva – la parte essenziale del credo».

La Corte di Cassazione ha poi sottolineato, in altre pronunce, che lo svolgimento, anche sin dalle origini, di un'eventuale attività di tipo commerciale, pure rilevante, non basta a negare la natura di confessione religiosa<sup>145</sup>, purché i proventi siano destinati agli scopi istituzionali di religione del gruppo, e non a fini di lucro degli aderenti<sup>146</sup>. Invece, il carattere criminale di un'organizzazione non è escluso dall'eventuale ispirazione religiosa, come nel caso delle associazioni a delinquere di matrice integralista<sup>147</sup>.

Di fronte all'incremento di nuovi movimenti religiosi, il Parlamento europeo ha raccomandato (con la già ricordata risoluzione del 22 maggio 1984<sup>148</sup>) alcuni criteri restrittivi per verificarne la liceità, che tuttavia non sono stati formalmente recepiti dalla legge italiana: i gruppi non dovrebbero richiedere ai minorenni un impegno di adesione a lungo termine e determinante per il loro avvenire; dovrebbero assicurare ai fedeli un periodo di riflessione prima di assumere impegni finanziari o personali; dovrebbero garantire la libertà di contatti e di corrispondenza tra gli aderenti e i loro familiari, di chiedere consigli legali all'esterno dell'organizzazione e di ricevere un'adeguata assistenza medica; dovrebbero assicurare la libertà di abbandonare la comunità; i fedeli non dovrebbero essere mai incoraggiati ad infrangere la legge, soprattutto nella raccolta dei fondi necessari alla vita dell'organizzazione; le pubbliche autorità dovrebbero essere informate circa la residenza o la dimora degli aderenti, i quali, se impiegati stabilmente in attività dipendenti dal gruppo, dovrebbero essere coperti da assicurazioni sociali.

---

che ha riconosciuto in sostanza il carattere di confessione religiosa di Scientology (v. entrambe in *Foro it.*, 1998, pt. II, col. 395 ss.). Per un quadro ricostruttivo di queste vicende v. G. D'ANGELO, *Nuovi movimenti religiosi tra (pretesa) uniformità di qualificazione e (reale) diversificazione dei relativi profili disciplinari: la Chiesa di Scientology nella più significativa giurisprudenza*, in *Dir. eccl.*, 2003, pt. II, pp. 710 ss. A conclusioni non dissimili è pervenuta anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza *Scientology Mosca c. Russia* del 5 aprile 2007 (relativa al ricorso n. 18147/02), in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca), che ha censurato il reiterato rifiuto delle autorità russe di registrare come associazione religiosa la chiesa moscovita di Scientology, in alcuni casi senza fornire alcuna motivazione, in altri casi sulla base di una valutazione discrezionale dell'attività dell'organizzazione o della asserita mancanza di requisiti non previsti dalla legge.

<sup>145</sup> Cass., sez. trib., n. 12871 del 2001, in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca). Sul tema v. G. D'ANGELO, *A proposito della natura giuridica della Chiesa di Scientology: una significativa presa di posizione della sezione tributaria della Corte di Cassazione*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2002, pt. III, pp. 731 ss.

<sup>146</sup> Cass., sez. II pen., n. 5838 del 1995, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1995, pp. 911 ss. D'altra parte, tali attività si considerano di natura commerciale, e quindi soggette a tassazione, se effettuate, anche a favore degli aderenti, verso pagamento di corrispettivi specifici (non rientranti nella quota associativa): v. Cass., sez. III pen., n. 2081 del 1999 (depositata il 23 febbraio 2000), in [www.olir.it/ricerca](http://www.olir.it/ricerca).

<sup>147</sup> Cass., sez. II pen., n. 669 del 2004 (depositata il 17 gennaio 2005), in [www.megghy.com/sentenzeecorti.htm](http://www.megghy.com/sentenzeecorti.htm).

<sup>148</sup> In G.U.C.E. n. C 172 del 2 luglio 1984. Ad essa hanno fatto seguito ulteriori risoluzioni del Parlamento europeo e raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (v. *supra*, nota 80).

In dottrina si discute poi circa l'esistenza, accanto ad un diritto individuale, di un «diritto sociale collettivo» alla libertà religiosa, la cui titolarità spetterebbe a gruppi e confessioni<sup>149</sup>.

Pur se esso appare meramente strumentale alla tutela delle singole persone che compongono tali gruppi o chiese, può sostenersi che le formazioni sociali, quando perseguano un fine di religione o di culto, oltre a essere titolari di quelle facoltà che competono ai gruppi in quanto tali, siano anche titolari anche di quelle facoltà appartenenti agli individui che possano essere esercitate da un organismo collettivo.

In tal senso inducono non solo la formula dell'art. 2 della Costituzione, la quale protegge le formazioni sociali in vista del bene del singolo, ma anche gli art. 7 e 8 della Carta (su cui ci si soffermerà fra poco), che specificamente concernono la libertà delle confessioni religiose, nonché – forse – le stesse formulazioni dell'art. 19 Cost. e del successivo art. 21, le quali, riconoscendo a «tutti» rispettivamente la libertà religiosa e la libertà di manifestazione del pensiero, possono interpretarsi come riferite anche alle organizzazioni sociali create dai singoli<sup>150</sup>.

In concreto vi sono diritti che, pur non preclusi agli individui, sono più adatti ad un esercizio da parte dei gruppi sociali e delle confessioni religiose, come l'apertura di templi ed oratori. Ma ve ne sono altri che appare difficile ricomprendere tra le facoltà esercitabili collettivamente: si pensi, in particolare, all'espressione fondamentale della libertà in parola, e cioè al diritto di libera professione di una fede religiosa, che presuppone una scelta di un essere pensante ed è operata, più che dal gruppo in quanto tale, dai suoi singoli membri<sup>151</sup>.

Un'elencazione non esaustiva dei diritti riconosciuti alle confessioni religiose è contenuta nei disegni di legge governativi sulla libertà religiosa del 1997 (all'art. 13) e del 2002 (all'art. 15) ed in quelli parlamentari che li riprendono: si citano «tra l'altro, il diritto di celebrare i propri riti, purché non siano contrari al buon costume; di aprire edifici destinati all'esercizio del culto; di diffondere e fare propaganda della propria fede religiosa e delle proprie credenze; di formare e nominare liberamente i ministri di culto; di emanare liberamente atti in materia spirituale; di fornire assistenza spirituale ai propri appartenenti; di comunicare e corrispondere liberamente con le proprie organizzazioni o con altre confessioni religiose; di promuovere la valorizzazione delle proprie espressioni culturali».

## 15. L'uguale libertà di tutte le confessioni religiose

Gli artt. 7, 1° comma, e 8, 1° comma, Cost. proclamano, rispettivamente, che «*lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani*» e che «*tutte le confessioni religiose sono ugualmente libere davanti alla legge*». Sebbene ci si riferisca espressamente solo alla Chiesa cattolica, la «distinzione degli ordini caratterizza nell'essenziale» il principio supremo di laicità dello Stato (implicitamente sancito dalla Carta costituzionale), per cui l'indipendenza tra i due ambiti riguarda «tutte le confessioni religiose», dotate di «uguale libertà»<sup>152</sup>.

La distinzione tra le materie che compongono da un lato l'ordine temporale (o profano) e dall'altro l'ordine spirituale (o sacro) implica, poi, una chiara separazione tra le autorità che governano le due sfere e tra gli strumenti giuridici utilizzati da ciascuna parte per regolare i propri ambiti di competenza.

<sup>149</sup> P.A. D'AVACK, *Libertà religiosa*, cit., p. 599. *Contra* L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., pp. 216-17.

<sup>150</sup> F. FINOCCHIARO, *Art. 19*, cit., p. 259. In ogni caso, la libertà religiosa riconosciuta alle confessioni, pur implicando una loro soggettività sul piano del diritto pubblico (che può consentire anche rapporti «ufficiali» con lo Stato, come si dirà nel par. 16), non comporta l'automatica attribuzione ad esse della personalità giuridica di diritto privato e della conseguente capacità negoziale, che può essere acquisita o dall'istituzione confessionale nel suo complesso o dai suoi enti esponenziali seguendo le norme e le procedure previste dal diritto comune o da quello pattizio.

<sup>151</sup> L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., pp. 216-17.

<sup>152</sup> Corte cost., n. 421 del 1993, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

L'art. 8, 1° comma, attribuisce a tutte le confessioni religiose – organizzate o non ed a prescindere dal fatto di aver stipulato eventuali concordati o intese – la stessa “misura” di libertà, sia per ciò che concerne l'organizzazione, sia per ciò che riguarda il culto, la propaganda, ecc., estendendo in sostanza, nei loro confronti, la garanzia dell'uguaglianza «senza distinzione di religione» dettata, come visto, dall'art. 3, 1° comma, a tutela della parità sociale e giuridica dei singoli cittadini<sup>153</sup>.

Questa eguale libertà non impedisce, secondo la dottrina e la giurisprudenza dominanti, una diversità di trattamento normativo a seconda delle loro dimensioni e necessità. Non a caso l'Assemblea Costituente, nella redazione dell'art. 8, respinse la formulazione secondo cui «tutte le confessioni religiose sono uguali di fronte alla legge» ed accolse quella vigente, che parla di eguale libertà<sup>154</sup>.

L'uguaglianza delle varie confessioni religiose nella libertà e non nella disciplina a cui possono essere sottoposte è sembrata a molti la traduzione in una formula costituzionale del pensiero dell'illustre giurista Francesco Ruffini, il quale insegnava all'inizio del '900 che «una perfetta uguaglianza di trattamento giuridico presuppone necessariamente un'uguaglianza nelle condizioni pratiche», sicché l'attuazione di «una perfetta parità» nel trattamento giuridico dei vari gruppi sarebbe contraria ad un principio di giustizia distributiva, che impone di dare non a ciascuno lo stesso, ma ad ognuno il suo<sup>155</sup>.

Vi sono, infatti, situazioni che interessano solo alcuni gruppi e non altri: ad esempio, la disciplina relativa a figure e ruoli presenti solo in alcune organizzazioni confessionali (come vescovi, seminaristi, ecc.) non lede le aspettative e la libertà delle altre; la rilevanza riconosciuta ai comportamenti dei fedeli di un culto non viola l'uguaglianza dei cittadini, dal momento che i seguaci degli altri culti possono non seguire quei comportamenti; il riconoscimento di festività religiose differenziate può addirittura evitare negli individui conflitti di coscienza tra doveri religiosi e doveri lavorativi.

In ogni caso, il principio di uguale libertà è oggi interpretato in modo più ampio che in passato, alla luce del superamento della concezione della libertà religiosa come libertà meramente “negativa” e della valorizzazione dei suoi profili “positivi”<sup>156</sup>. Un trattamento differenziato sarà, quindi, legittimo in quanto si connetta alle diverse esigenze o alle peculiarità organizzative di una confessione – e non derivi da una scelta puramente discrezionale dello Stato – e nella misura in cui non si traduca in una discriminazione o in una più ridotta libertà per gli altri

---

<sup>153</sup> A dire il vero, tale estensione non è da tutti dedotta dalla norma in oggetto. Infatti, l'eventuale disparità di trattamento dei gruppi confessionali che sia priva di una ragionevole giustificazione comporterebbe anche una differenziazione incostituzionale dei loro singoli membri nella dignità sociale e nei diritti o comunque impedirebbe, anziché agevolare, «il pieno sviluppo della persona umana» di cui all'art. 3, 2° comma, Cost. Ed infatti la giurisprudenza costituzionale è giunta ad affermare che il mancato rispetto del principio di uguale libertà di tutte le confessioni religiose, contrario al dovere di equidistanza e di imparzialità dello Stato laico di fronte alle religioni, si traduce in una violazione dell'uguaglianza dei singoli (in quanto appartenenti al gruppo sottoposto a disparità di trattamento (Corte cost., n. 168 del 2005, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni)). Quindi, considerando che l'uguaglianza delle persone fisiche è comunque garantita e che il primo comma dell'art. 8 Cost. prevede non la parità di trattamento ma l'eguale libertà delle confessioni religiose, parte della dottrina esclude che tale disposizione estenda alle confessioni «l'applicazione dei principi e delle norme desumibili dall'art. 3» Cost. (F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, cit., pp. 394 ss.).

<sup>154</sup> La prima formulazione, proposta da membri laici dell'Assemblea Costituente, intendeva proclamare quale fosse «il riconoscimento che lo Stato dà alle diverse confessioni religiose, in quanto tali e non ancora in quanto organizzazioni giuridiche», e voleva chiarire che «la legge non può porre restrizioni alle esplicazioni del contenuto religioso dell'associazione» (così l'on. Laconi, nella seduta antimeridiana del 12 aprile 1947, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. I, pp. 821-22). Ma venne criticata perché poteva implicare «una specie di giudizio nel merito, sul contenuto delle singole confessioni religiose; giudizio di parità che ... non solo i cattolici, ma neanche gli appartenenti ad altre confessioni religiose non possono ammettere», perché, ritenendosi depositari della verità, non accettano di considerare la propria fede uguale alle altre (così l'on. Cappi, nella seduta pomeridiana del 12 aprile 1947, *ivi*, p. 830). Fu perciò respinta di stretta misura (140 voti contrari e 135 favorevoli), dando luogo all'attuale formulazione dell'art. 8, 1° comma (v. *ivi*, pp. 842-43).

<sup>155</sup> F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano*, cit., pp. 423-24.

<sup>156</sup> Cfr. B. RANDAZZO, *Art. 8*, cit., p. 201.

gruppi e per i loro singoli aderenti, come avvenne, per esempio, con l'utilizzo del reato di vilipendio della religione cattolica (di cui all'art. 402 del codice penale) per impedire la propaganda troppo polemica di alcuni gruppi protestanti<sup>157</sup>. Se la diversa, pur meno favorevole, disciplina non impedisce alle formazioni religiose di adempiere alla funzione di contribuire al «pieno sviluppo» della personalità dei loro membri, non sembra che vi sia violazione dei principi di cui agli artt. 3 e 8 Cost.

D'altra parte, se – come detto – lo Stato non potrebbe negare pregiudizialmente ad una confessione quanto ha già riconosciuto o concesso ad altre, il rifiuto da parte di taluna di esse di accettare un determinato beneficio (come la possibilità di impartire l'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche, un sostegno finanziario, ecc.) non rende di per sé illegittimo il beneficio stesso concesso ad altre; altrimenti si riconoscerebbe una sorta di "potere di veto" ad una o più confessioni nei confronti di ciò che lo Stato è disposto a riconoscere o concedere a tutti i gruppi<sup>158</sup>.

Da ultimo, occorre sottolineare che – se la Costituzione impone «la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza»<sup>159</sup> e rende quindi «inaccettabile ogni tipo di discriminazione che si basi *soltanto* sul maggiore o minore numero degli appartenenti alle varie confessioni»<sup>160</sup> o sulla «maggiore ampiezza e intensità» delle reazioni sociali che possono seguire alla violazione dei diritti dell'una o dell'altra di esse<sup>161</sup> – il consenso e le dimensioni di un gruppo confessionale possono comunque influire sugli spazi concreti concessigli e sulle modalità di organizzazione di determinati servizi di carattere "religioso". Così i servizi di assistenza spirituale nelle strutture militari, ospedaliere, carcerarie, e simili, in Italia non possono che essere permanenti per il (solo) culto cattolico, mentre sono solitamente esterni per gli altri culti: come è stato acutamente evidenziato<sup>162</sup>, organizzare diversamente l'assistenza cattolica costringerebbe i sacerdoti di tale chiesa ad entrare e uscire continuamente dalle strutture di quel tipo, mentre, se si istituissero cappellani valdesi, avventisti, ebrei, ecc. in tutte le istituzioni "segreganti", si creerebbe probabilmente un esercito di cappellani disoccupati.

Operazione più delicata è quella – pur da non pochi effettuata – che trae dalla regola generale dell'uguale libertà ulteriori corollari, come quello secondo cui posizioni di preminenza, anche simbolica, accordate ad una o più confessioni nella sfera pubblica o in istituzioni sociali pluralistiche (come la scuola) intaccherebbero, oltre che la pari dignità dei rispettivi appartenenti, la libertà delle altre comunità, facendole apparire meno degne di attenzione e considerazione di fronte alla comunità civile. Di qui il problema della presenza dei simboli religiosi negli spazi pubblici, di cui si è parlato nel par. 3.

## 16. La libertà di organizzazione delle confessioni e le intese con lo Stato

Mentre la Chiesa cattolica è riconosciuta indipendente e sovrana, nel suo ordine, le altre confessioni hanno il diritto di organizzarsi «secondo i propri statuti in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano» (art. 8, 2° comma, Cost.).

Per «*statuto*» possono intendersi due cose. Se ci si basa su una interpretazione letterale e restrittiva della norma, ci si dovrebbe riferire alla disciplina organizzativa che un gruppo si dà al momento della costituzione in entità sovra-individuale (ai sensi dell'art. 16 del codice civile). In

<sup>157</sup> V. il par. 11.

<sup>158</sup> C. CARDIA, *Religione (libertà di)*, cit., p. 925.

<sup>159</sup> Corte cost., n. 925 del 1988 e n. 440 del 1995, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>160</sup> Ancora Corte cost., n. 440 del 1995, *supra* cit.

<sup>161</sup> Corte cost., n. 329 del 1997 e n. 508 del 2000, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni). Peraltro, fino agli anni '70 la stessa Corte costituzionale aveva ammesso la possibilità di differenziazioni basate sulle dimensioni e sull'"impatto" sociale delle diverse confessioni religiose.

<sup>162</sup> C. CARDIA, *Religione (libertà di)*, cit., p. 925.

questo senso gli statuti di cui parla l'art. 8 Cost. dovrebbero identificarsi con gli atti che vanno allegati alla domanda per l'attribuzione della personalità giuridica agli enti morali – da cui risultano lo scopo del gruppo, gli organi di amministrazione, le regole di funzionamento ed i mezzi finanziari – ed in particolare con quello che deve essere allegato alla domanda di riconoscimento degli istituti delle confessioni acattoliche prive di intesa, secondo la normativa sui “culti ammessi” tuttora vigente in materia (art. 2 della legge n. 1159 del 1929; art. 10 del r.d. n. 289 del 1930). In questa prospettiva sembrano collocarsi anche i progetti di legge sulla libertà religiosa, nel disciplinare l'attribuzione da parte dello Stato della personalità giuridica alle confessioni religiose o a loro enti<sup>163</sup>.

Tuttavia, dato che la libertà di organizzazione consente alle confessioni di non adottare la forma della persona giuridica ma di rimanere «strutturate come semplici comunità di fedeli»<sup>164</sup>, prive di un apparato organizzatorio di rilievo pur se comunque dotate di un proprio ordinamento giuridico, per «statuti» pare preferibile intendere la normativa di base delle confessioni, quando esista (come nel caso del diritto musulmano), o comunque l'insieme degli obblighi di comportamento di rilievo sociale derivanti dall'appartenenza a tale religione<sup>165</sup>. In ogni caso, qualunque sia la forma che assumono, gli statuti non sono «un elemento eventuale delle confessioni religiose, ma l'unica fonte che disciplina giuridicamente la indefettibile organizzazione» delle stesse<sup>166</sup>.

Alla capacità delle confessioni diverse dalla cattolica di dotarsi di propri statuti corrisponde «l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di fissarne per legge i contenuti» e l'esclusione di «ogni possibilità di ingerenza dello Stato nell'emanazione delle disposizioni statutarie»<sup>167</sup>. In base all'art. 8, 2° comma, Cost. sono dunque illegittime le norme che danno vita ad ogni sorta di “costituzione civile” delle chiese e che attribuiscono ad esse la natura di enti pubblici; ne è stato un esempio il regio decreto n. 1731 del 1930, dichiarato in gran parte incostituzionale in quanto assegnava alle Comunità israelitiche la qualifica di persone giuridiche di diritto pubblico e ne disciplinava per legge il funzionamento<sup>168</sup>.

Tuttavia, la libertà delle confessioni di organizzarsi e di attuare sul piano pratico le norme che si sono date trova il limite della necessaria compatibilità con «l'ordinamento giuridico italiano» (art. 8, 2° comma, Cost.), espressione dell'esclusiva sovranità dello Stato nelle materie riservate al proprio ordine.

Tale limite non riguarda l'eventuale astratta contrarietà con le norme statali delle credenze professate, comunque ammessa a livello di ideali, né opera quando le norme statutarie esauriscono i loro effetti nell'ordine proprio della singola chiesa<sup>169</sup>, ma concerne il potenziale pregiudizio che potrebbe derivare all'interesse pubblico o agli interessi individuali dagli obblighi

<sup>163</sup> V. gli artt. 14, 15 e soprattutto 16 del d.d.l. n. 3947 del 1997, nonché gli artt. 16, 17 e soprattutto 18 del d.d.l. n. 2531 del 2002 che prevedono: «dallo statuto e» (ovvero, secondo il meno recente d.d.l. del 1997, «dallo statuto o») «dalla documentazione allegata alla domanda di riconoscimento devono risultare, oltre alla indicazione della denominazione e della sede, le norme di organizzazione, amministrazione e funzionamento e ogni elemento utile alla valutazione della stabilità e della base patrimoniale di cui dispone la confessione o l'ente esponenziale in relazione alle finalità perseguite». Analoghe previsioni sono contenute nei diversi progetti di legge sulla libertà religiosa di iniziativa parlamentare.

<sup>164</sup> Corte cost., n. 195 del 1993, in *www.giurcost.it/decisioni*.

<sup>165</sup> L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., pp. 225-26; N. COLAIANNI, *Statuti delle confessioni religiose*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, Treccani, 1993, p. 3.

<sup>166</sup> C. MIRABELLI, *Confessioni religiose*, cit., p. 1246.

<sup>167</sup> Corte cost., n. 43 del 1988, in *www.giurcost.it/decisioni*.

<sup>168</sup> Inoltre, il «carattere pubblicistico impresso alla personalità giuridica dal complesso delle norme denunciate – sia che si manifesti in una penetrante ingerenza nel modo di essere e nelle attività delle comunità israelitiche, sia che si manifesti, reciprocamente, nell'attribuzione di poteri autoritativi che sono propri degli enti pubblici – si pone ... in contrasto con il principio di laicità dello Stato perché, come è stato già affermato dalla Corte (sent. n. 203 del 1989), questo “implica ... garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale”» (Corte cost., n. 259 del 1990, in *www.giurcost.it/decisioni*).

<sup>169</sup> Cfr., per tutti, N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, cit., p. 123.

imposti ai fedeli o dalle modalità d'azione previste e adottate negli ambiti intersecantisi con quelli dello Stato<sup>170</sup>. Nel contempo, il richiamo si deve intendere riferito «solo ai principi fondamentali dell'ordinamento stesso e non anche a specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni normative»<sup>171</sup>. Essi sono spesso coincidenti con i principi che compongono l'ordine pubblico c.d. internazionale (insieme di regole attinenti ai rapporti tra ordinamenti nazionali diversi), la cui «inderogabile tutela» costituisce un principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano<sup>172</sup>.

Pertanto, la presenza nel diritto confessionale di regole contrastanti con i principi di fondo del nostro ordinamento (come le norme che autorizzano concretamente la poligamia, o che prevedono punizioni corporali e mutilazioni, o che puniscono fisicamente il recesso dell'aderente) può far ritenere gli statuti di tali confessioni religiose in contrasto con l'ordinamento italiano ai sensi dell'art. 8 della Costituzione<sup>173</sup>. Pare, infatti, troppo riduttiva la portata della norma nella diversa interpretazione prospettata da pur autorevole dottrina, secondo cui essa significherebbe soltanto che lo Stato «non riconosce come ordinamenti giuridici primari quelle confessioni i cui statuti organizzativi siano abnormi rispetto ai principi accolti dal diritto statale in tema di organizzazioni plurisoggettive, come, per esempio, nel caso in cui tali statuti non consentissero di identificare gli organi della confessione e i poteri di rappresentanza di essi, o quanto alle deliberazioni degli organi collegiali, prevedessero la prevalenza del voto espresso dalla minoranza, ecc. In presenza di queste e simili singolarità, la confessione non darebbe vita ad un ordinamento secondo il diritto statale, ma sarebbe solo un'associazione, soggetta, come tale, alle norme» generali sulle associazioni di cui all'art. 18 Cost.<sup>174</sup>

Nelle materie che non appartengono all'ordine esclusivo dello Stato o a quello delle confessioni religiose, ma che presentano profili di comune interesse, i relativi ordinamenti possono incontrarsi, dando luogo ad una “normazione bilaterale”, sia al fine di evitare discipline contrastanti e “conflitti di lealtà” del cittadino-fedele, sia al fine di riconoscere efficacia reciproca ai provvedimenti delle due parti.

Perciò l'art. 7, 2° comma, e l'art. 8, 3° comma, prevedono che i rapporti tra le confessioni organizzate e lo Stato siano (nel senso di: possano essere) regolati da accordi, stipulati fra «le relative rappresentanze» e il Governo<sup>175</sup>, seguiti da leggi statali che danno ad essi attuazione: si tratta, rispettivamente, del *Concordato* con la Chiesa cattolica, recepito in Italia tramite ordine di esecuzione secondo le modalità previste dall'ordinamento internazionale, e di apposite *intese* con le comunità non cattoliche, il cui contenuto è trasfuso – con la possibilità solo di modifiche formali

---

<sup>170</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., p. 1177; G. BARBERINI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 97.

<sup>171</sup> Corte cost., n. 43 del 1988, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>172</sup> L'ordine pubblico c.d. internazionale non va confuso con l'ordine pubblico c.d. di polizia, che, espunto – come si è visto nel par. 10 – dal testo dell'art. 19 Cost., non è richiamato nemmeno dall'art. 8 (cfr. Corte cost., n. 45 del 1957 e n. 59 del 1958, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni)).

<sup>173</sup> Cfr. L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., p. 226. I citati progetti di legge sulla libertà religiosa prevedono che «il Consiglio di Stato, nel formulare il proprio parere anche sul carattere confessionale, accerta, in particolare, che lo statuto non contrasti con l'ordinamento giuridico italiano e non contenga disposizioni contrarie ai diritti inviolabili dell'uomo» (art. 16 d.d.l. n. 3947 del 1997, art. 18 d.d.l. n. 2531 del 2002).

<sup>174</sup> F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, cit., pp. 410-11. *Contra* G. BARBERINI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 98-99. Ovviamente, anche (pur se non soltanto) la presenza di tali abnormità comporta la contrarietà degli statuti confessionali all'ordinamento giuridico italiano.

<sup>175</sup> Benché nella prassi sia sempre stata richiesta una rappresentanza confessionale unitaria (tanto che i principali gruppi buddisti presenti nel nostro Paese hanno creato l'Unione buddista italiana proprio al fine di negoziare un'intesa con lo Stato), si sono levate anche voci favorevoli alla possibilità di aversi rappresentanze separate che tuttavia aspirano ad esprimere gli interessi della medesima comunità religiosa (in particolare in riferimento all'islam), purché non vi sia conflitto tra di esse, con la conseguente stipulazione di più intese con lo Stato (B. RANDAZZO, *Art. 8* cit., pp. 206-07). *Contra*, tra gli altri, N. COLAIANNI, *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir., Aggiornam.*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 716-17, secondo cui nemmeno una federazione di gruppi confessionali – i quali, per tutto ciò che non attiene all'intesa, rimangono distinti – soddisferebbe il requisito fondamentale posto dall'art. 8, 3° comma, Cost., vale a dire che l'interlocutore dello Stato sia “una confessione”.

– in altrettante leggi statali<sup>176</sup>.

Si discute se le confessioni acattoliche vantino un vero e proprio diritto a stipulare l'intesa. Trattandosi di un atto di alta valenza politica – anche se quelli concretamente adottati hanno finito per assumere una forma “standard”, almeno per quanto riguarda le loro linee di fondo – appare dubbio che si possano costringere il Governo alla stipulazione dell'accordo e il Parlamento alla approvazione della relativa legge di attuazione qualora esso non sia voluto o sia considerato inopportuno, rimanendo in questo campo una innegabile discrezionalità dei pubblici poteri<sup>177</sup>.

Né sembra che la mancata stipulazione di un'intesa possa comportare una violazione della libertà del gruppo confessionale o dei suoi singoli aderenti<sup>178</sup>. Infatti, dato che «l'atteggiamento dello Stato non può che essere di equidistanza e di imparzialità» nei confronti dei gruppi religiosi<sup>179</sup>, le intese di cui all'art. 8, 3° comma, Cost. «non sono e non possono essere ... una condizione imposta dai pubblici poteri alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8, né per usufruire di norme di favore riguardanti le confessioni religiose»<sup>180</sup>.

Fino ad oggi sono state stipulate e tradotte in legge *sei intese*, con la Tavola valdese (1984), con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno (1986), con le Assemblee di Dio in Italia (pentecostali) (1986), con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane (1987), con l'Unione cristiana evangelica battista (1993), con la Chiesa evangelica luterana in Italia (1993).

Nel 2000 sono state stipulate due ulteriori intese con i Testimoni di Geova e con l'Unione buddista italiana, rimaste inoperanti in quanto non sono state seguite dalle relative leggi di approvazione, che il Parlamento non ha adottato.

Il 4 aprile 2007 sono stati sottoscritti, oltre a due accordi parzialmente modificativi di quelli precedenti (con i valdesi e con gli avventisti), altre sei intese, con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, con la Chiesa apostolica in Italia, con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (i mormoni), con l'Unione induista d'Italia, nonché – curiosamente – di nuovo (e su testi identici a quelli del 2000) con la Congregazione dei Testimoni di Geova e con l'Unione buddista italiana. Occorrerà ora vedere se le Camere approveranno le relative leggi di attuazione.

Nella prassi è avvenuto spesso che dalla legge di recepimento di un'intesa (che dovrebbe occuparsi dei profili organizzativi ed istituzionali) siano derivati nuovi diritti di libertà religiosa ov-

<sup>176</sup> La normativa bilaterale statale si applica anche nei casi in cui i rapporti con le confessioni religiose incidano su materie di competenza regionale (come l'assistenza spirituale nell'ambito sanitario, il quale è affidato appunto alle Regioni). Se tuttavia in quelle materie lo Stato non abbia sviluppato rapporti con le chiese, le Regioni possono disciplinare unilateralmente detti ambiti (ad es. l'edilizia di culto), anche se coinvolgano interessi locali delle comunità religiose.

<sup>177</sup> Cfr., ad es., Corte cost., n. 59 del 1958, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni) (che parlava «di facoltà, non di obbligo»), L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., p. 226; G. BARBERINI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 103; N. COLAIANNI, *Intese (diritto ecclesiastico)*, cit., pp. 715-16. *Contra* G. ZAGREBELSKY, *Principi costituzionali e sistema delle fonti di disciplina del fenomeno religioso*, in V. TOZZI (a cura di), *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Salerno, Edisud, 1993, p. 108, nonché G. CASUSCELLI, *Uguaglianza e fattore religioso*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, Torino, Utet, 1999, p. 436, che fanno discendere, rispettivamente, dal principio di laicità e da quello di uguaglianza un vero e proprio dovere dello Stato di negoziare l'intesa in presenza di condizioni predeterminate per legge, mentre B. RANDAZZO, *Art. 8*, cit., p. 206 – lamentando la libertà “diseguale” delle confessioni acattoliche – prospetta la possibilità delle stesse di sollevare conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato, qualora il Governo non si limiti a valutare negativamente la conformità delle regole statutarie ai principi dell'ordinamento italiano e fondi il proprio rifiuto su un giudizio negativo dei principi professati o degli atteggiamenti tenuti da quella chiesa e dai suoi membri (analogamente a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, cit., p. 1179, secondo cui, pur nel riconoscimento della discrezionalità politica, «non può non trovare applicazione» il principio di uguaglianza, «che legittima l'esperimento di azioni di costituzionalità quando risultino sorpassati i limiti che rendono legittimo l'esercizio del potere discrezionale»).

<sup>178</sup> Cfr. L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., p. 226.

<sup>179</sup> Corte cost., n. 508 del 2000, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>180</sup> Corte cost., n. 346 del 2002, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

vero specificazioni e garanzie di taluni aspetti di diritti di libertà religiosa già presenti e protetti, non solo per la confessione nel suo complesso (ad esempio, circa il governo e la disciplina interna di essa, la libertà di comunicazione con i fedeli, ecc.), ma anche per i suoi singoli aderenti.

Così, tramite le intese sinora stipulate, da un lato sono state estese ad altri gruppi garanzie e libertà in buona parte simili a quelle sancite a favore della Chiesa cattolica dal vigente Concordato del 1984 (riguardo alla conduzione della confessione religiosa, alla disciplina interna di essa, al pieno diritto di giurisdizione e regolamentazione interna, alla libertà di comunicazione e di affissione, nonché alla facoltà di prestare assistenza religiosa anche all'interno di particolari istituzioni, come caserme, ospedali e carceri), dall'altro sono stati assicurati alcuni diritti del tutto nuovi ai soli fedeli di alcune comunità: in particolare, è stato introdotto il diritto degli avventisti e degli ebrei al riposo sabbatico, quello degli ebrei al rispetto di specifiche prescrizioni alimentari, persino un particolare diritto degli avventisti – riprodotto nell'intesa con i buddisti, non ancora approvata con legge – all'obiezione di coscienza in campo militare (più ampio di quello riconosciuto alla generalità dei cittadini).

## 17. Gli enti ecclesiastici

L'ultimo articolo della Carta costituzionale da esaminare in questa sede è l'art. 20, il quale dispone che «il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività».

Benché una simile garanzia possa desumersi anche da altre disposizioni costituzionali, l'art. 20 non è superfluo poiché si pone come norma “di chiusura”, rafforzando la libertà religiosa, estendendo ulteriormente il principio di uguaglianza ed impedendo ogni eventuale ritorno dello Stato italiano agli atteggiamenti giurisdizionalistici che lo avevano contraddistinto dopo l'unificazione nel 1861.

Tale articolo, riconoscendo la facoltà dei singoli e delle confessioni religiose di dare vita a enti esponenziali – ossia a strutture e organismi strumentali creati per svolgere compiti o perseguire finalità propri delle chiese – impone che ogni modificazione del diritto comune (civile, amministrativo, tributario, ecc.) che si traduca in un trattamento migliorativo della generalità degli enti si estenda anche a quelli ecclesiastici, mentre, secondo l'opinione maggioritaria, non è vietata l'emanazione di disposizioni più favorevoli per l'intera categoria degli enti religiosi, nel quadro della promozione e dello sviluppo della persona umana.

Va notato che la norma in oggetto, collegandosi con gli artt. 7, 1° comma, e 8, 2° comma, Cost., stabilisce specifiche garanzie, ma nel contempo afferma che la disciplina della «costituzione», della «capacità giuridica», dei «gravami fiscali» e della «attività» degli enti – dotati o meno di personalità giuridica<sup>181</sup> – aventi carattere ecclesiastico o fine di religione o di culto rientra nell'ordine proprio dello Stato ed è di sua competenza, quali che siano le previsioni al riguardo degli statuti delle confessioni religiose<sup>182</sup>.

<sup>181</sup> Come già evidenziato, alle confessioni religiose non sono automaticamente attribuite la personalità giuridica di diritto privato e la conseguente capacità negoziale: esse possono essere acquisite o dall'istituzione confessionale nel suo complesso o, appunto, dai suoi enti esponenziali seguendo le norme e le procedure previste dal diritto comune o da quello pattizio (salvo i casi in cui siano assegnate direttamente dalla legge).

<sup>182</sup> Cfr., per tutti, F. FINOCCHIARO, *Art. 20*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di V. BRANCA, cit., vol. II, 1977, p. 308. Perciò suscita qualche perplessità la previsione contenuta nell'“Intesa tecnica interpretativa ed esecutiva” dell'Accordo del 1984 modificativo del Concordato, perfezionata nel 1997 mediante scambio di note diplomatiche fra Italia e Santa Sede (e pubblicata in *Dir. eccl.*, 1997, pp. 765 ss.), secondo cui «gli enti ecclesiastici sono riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili nel rispetto delle loro caratteristiche originali stabilite dalle norme del diritto canonico; ... non sono pertanto applicabili agli enti ecclesiastici le norme dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private». La norma costituzionale parifica, inoltre, la condizione di questo tipo di enti indipendentemente dalla confessione da cui promanano,

Nelle nuove fonti pattizie il predicato «ecclesiastico» è riferito agli enti esponenziali che appartengono non solo alla Chiesa cattolica, come in precedenza, ma anche alle altre comunità cristiane (valdesi, avventisti, pentecostali, battisti, luterani, mormoni e ortodossi)<sup>183</sup>. Non è però utilizzato per gli organismi collegati a confessioni che non intendono denominarsi “chiesa”: nelle rispettive intese (spesso non ancora recepite dalla legge) non sono definiti tali quelli ebraici, buddisti, induisti, dei Testimoni di Geova, nonché della Chiesa apostolica in Italia. La dottrina, allora, ha fatto ricorso alla nozione di “ente confessionale” per sottolineare il loro peculiare regime, derivante dalle fonti bilaterali. Tuttavia, va ricordato che l’art. 20 Cost., data la sua formulazione, non si riferisce indiscriminatamente a tutti gli enti creati da una confessione, ma solo a quelli di essi che perseguono un «fine di religione o di culto»<sup>184</sup>.

Secondo la dottrina più recente, la maggiore potenzialità dell’art. 20 Cost. si rivela, però, nella garanzia del sentimento religioso collettivo che si esprime in forme non tradizionali e non istituzionalizzate. In tal senso, la norma – riferendosi alle «associazioni» ed alle «istituzioni» aventi «fine di religione e di culto» – tutela non solo gli enti esponenziali delle confessioni organizzate (i veri e propri enti con «carattere ecclesiastico»), ma anche i gruppi e movimenti che non rientrano nell’ambito di applicazione degli artt. 7 e 8 Cost., perché non sono strutturati o non sono collegati ad alcuna confessione religiosa stabile e organizzata. Come è stato notato, «il Costituente ... ha valutato l’esperienza relativa al “fenomeno religioso” nella sua completa espansione, dal movimento – la “fase sociologica” in cui si evidenzia ... un tentativo organizzato di introdurre dei cambiamenti alla religione praticata dalla ... collettività – all’istituzione – la “fase sociologica” in cui il movimento, raggiunta una certa stabilità e diffusione ..., si trasforma in “confessione” .... e si autoindividua, quindi, per unicità di credo e di organizzazione –». Mentre il sistema di garanzia predisposto dagli artt. 7 ed 8 guarda «all’esperienza dell’istituzione» confessionale, cogliendone la capacità di esprimere i bisogni religiosi dei cittadini ed abilitandola per questo a negoziare con lo Stato le regole più idonee a consentire il soddisfacimento degli stessi, la tutela di cui all’art. 20 guarda «all’esperienza del movimento», per garantire le nuove realtà religiose<sup>185</sup>.

---

estendendo così, di fatto, a quelli acattolici le garanzie offerte dalle norme concordatarie (del 1929 e del 1984) agli istituti della Chiesa cattolica.

<sup>183</sup> Un ente è «ecclesiastico» – ai fini del riconoscimento della personalità giuridica civile – se è stato costituito o approvato dalla competente autorità della Chiesa cattolica e se ha un fine di religione o di culto (art. 1 della legge n. 222 del 1985). In questa materia, producono effetti civili le certificazioni dell’autorità ecclesiastica circa il proprio assenso (art. 3 legge cit.) o circa l’assenso della Santa Sede (artt. 8 e 9) ed è presupposta (dagli artt. 6 e 13 legge cit.) la disciplina canonistica relativa alla Conferenza episcopale italiana e, in genere, agli istituti che rientrano nella sfera di competenza della Chiesa cattolica (cfr. gli artt. 2, nonché 7 e seguenti legge cit.).

Lo stesso avviene per gli enti delle altre confessioni religiose, secondo quanto dispongono gli artt. 2 della legge n. 1159 del 1929 e 10 e seguenti del r.d. n. 289 del 1930 per le confessioni prive di intesa, nonché l’art. 12 dell’intesa con la Tavola valdese (di cui alla legge n. 449 del 1984), l’art. 24 dell’intesa con l’Unione delle Chiese avventiste (di cui alla legge n. 516 del 1988), l’art. 21, comma 1, dell’intesa con l’Unione delle Comunità ebraiche (di cui alla legge n. 101 del 1989), l’art. 11 dell’intesa con l’Unione cristiana evangelica battista (di cui alla legge n. 116 del 1995), l’art. 18 dell’intesa con la Chiesa luterana (di cui alla legge n. 520 del 1995). L’intesa con le Assemblee di Dio (di cui alla legge n. 517 del 1988) non prevede regole specifiche. In particolare, assumono rilievo giuridico nel diritto italiano: la deliberazione del Sinodo per gli enti valdesi; la deliberazione dell’Unione delle Chiese per quelli avventisti; l’approvazione della Comunità competente per territorio e dell’Unione delle Comunità per quelli ebraici; la deliberazione motivata dell’Assemblea generale dell’Unione per quelli battisti; la deliberazione del Sinodo per quelli luterani.

<sup>184</sup> F. FINOCCHIARO, *Art. 20*, cit., p. 307. Restano, quindi, esclusi dalla speciale garanzia dell’art. 20 Cost. gli enti aventi finalità di assistenza e beneficenza o di istruzione, pur se non sempre è agevole distinguerli dagli altri e se in alcune intese si riconosce rilevanza anche a tali ultimi scopi, considerati da alcune confessioni strettamente collegati con quelli religiosi e culturali (v., ad es., l’art. 26 della legge n. 101 del 1989, che recepisce l’intesa con l’Unione delle Comunità ebraiche, o l’art. 11, comma 2, della legge n. 116 del 1995, che adotta l’intesa con l’Unione evangelica battista).

<sup>185</sup> R. BOTTA, *Confessioni religiose*, cit., pp. 3-4. Cfr. J.A. BECKFORD (a cura di), *Nuove forme del sacro. Movimenti religiosi e mutamento sociale*, Bologna, Il Mulino, 1990, con *Premessa* di F. MARGIOTTA BROGLIO.

#### Sezione IV. Le tendenze più recenti

### 18. Il rischio di snaturamento delle intese e la ricerca di una legge generale sulla libertà religiosa

Nel nostro ordinamento sono emerse, negli ultimi anni, due grandi tendenze in materia di tutela della libertà religiosa.

La prima è quella “*pattizia*”. Attraverso la revisione del Concordato nel 1984 e soprattutto tramite le intese stipulate a partire da tale anno con varie confessioni acattoliche si è assicurato agli appartenenti ad esse una vasta gamma di diritti e benefici, anche molto specifici e riferiti ai più svariati campi, dalle festività religiose alle prescrizioni alimentari (sia pure «senza oneri per le istituzioni» nelle quali i fedeli si trovano)<sup>186</sup>. In parte ciò è dipeso dalla perdurante vigenza della normativa del 1929-30 sui “culti ammessi”: la sua mancata sostituzione con una disciplina generale della libertà religiosa conforme alla Costituzione ha indotto a trattare nelle intese tutti gli aspetti regolati da quella normativa, al fine di derogarvi integralmente. Nel contempo, si è proceduto «per trascinamento» dell'unico modello preesistente, quello dei rapporti con la Chiesa cattolica, estendendo anche alle altre confessioni i vantaggi ad essa riconosciuti.

Tutto ciò, però, ha trasformato, almeno in parte, le intese «da strumenti di garanzia a veicoli di concessioni particolaristiche» date senza contropartita e senza preoccuparsi delle conseguenze sulla condizione giuridica degli altri cittadini (in particolare di quelli non credenti o agnostici): ne è derivata una *sostanziale differenziazione* di trattamento a svantaggio di coloro che non aderiscono ai gruppi dotati di Concordato o di intesa e che godono di un grado minore, o forse solo «meno analiticamente determinato», di libertà religiosa (intesa in senso ampio)<sup>187</sup>.

La dottrina più attenta si è quindi interrogata su come porre rimedio almeno a tale diversificazione di trattamento<sup>188</sup>. Ci si è chiesti, in particolare, se possa enuclearsi dalle intese già stipulate un “diritto comune” in base al quale lo Stato possa regolare i rapporti con le confessioni prive di accordi<sup>189</sup> o se non sia il caso di adottare un'intesa-tipo, contenente tali norme comuni, che dovrebbe essere sottoscritta da tutte le chiese dotate di una certa consistenza numerica, tradizione storica, struttura organizzativa e statuti non contrastanti con l'ordinamento italiano<sup>190</sup>. Tuttavia, la generalizzazione delle intese (o del contenuto di quelle già stipulate) a tutte le confessioni tenderebbe a snaturarne la ragion d'essere, che è quella di adattare le norme statali alle specificità di ogni gruppo religioso, e non sempre è cosa semplice, potendo incontrare ostacoli di diverso genere, dal carattere poco strutturato della confessione al contrasto dei suoi principi di fondo con quelli a cui si ispira l'ordinamento italiano (laicità, libertà di coscienza, ecc.),

<sup>186</sup> V., ad es., l'art. 7 della legge n. 101 del 1989, attuativa dell'intesa tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane.

<sup>187</sup> Cfr., per tutti, B. RANDAZZO, *Art. 8*, cit., p. 210; C. CARDIA, *Religione (libertà di)*, cit., p. 917.

<sup>188</sup> Per evitare sin dall'inizio il prodursi di un simile snaturamento, era stato proposto di adottare, dapprima, una legge di delega contenente, quali principi e criteri direttivi, le regole comuni applicabili a tutte le confessioni (adeguate ai principi costituzionali e sostitutive della normativa sui “culti ammessi”) e, poi, appositi decreti legislativi con cui si sarebbero dovute recepire le singole intese, recanti le sole norme necessarie a disciplinare aspetti peculiari del rapporto con lo Stato (V. ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, in C. MIRABELLI (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1978, pp. 45 ss.).

<sup>189</sup> In senso favorevole, tra gli altri, N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, cit., pp. 153 ss. e 236 ss.; C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime finanziario*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, Treccani, 1993, pp. 4-5; G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1997, pt. I, pp. 61 ss.

<sup>190</sup> S. FERRARI, *Pagine introduttive: appunti su una riforma incompiuta*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1993, pp. 6-7; G. LONG, *Intese: IV) Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, Treccani, 1989, p. 3.

come nel caso dell'islam. Inoltre, tale estensione può comportare un'eccessiva "frammentazione" e moltiplicazione delle norme sulla libertà religiosa, rendendo difficile la gestione di qualsiasi istituzione di tipo comunitario (scuole, caserme, carceri, ospedali, ecc.), per via delle divergenti prescrizioni circa la simbologia, l'abbigliamento, il riposo e l'alimentazione.

Per superare queste difficoltà è apparso opportuno dar corso ad una seconda tendenza, tesa a superare quanto resta in vigore della vecchia normativa sui "culti ammessi" d'epoca fascista (la legge n. 1159 del 1929 e il regio decreto attuativo n. 289 del 1930) ed a promuovere l'adozione di *nuova disciplina generale* del settore, pienamente consona con i principi costituzionali e con le esigenze emerse in questi ultimi anni circa la tutela dei vari profili della libertà religiosa. Si è arrivati, quindi, all'elaborazione di un disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 13 settembre 1990, ma mai discusso in Parlamento. Il suo contenuto è stato ripreso due volte, con alcune modifiche, in altrettanti disegni di legge presentati da successivi Governi di opposte tendenze politiche, nel 1997<sup>191</sup> e nel 2002<sup>192</sup>, nessuno dei quali è stato approvato entro la fine della rispettiva legislatura (cioè entro il 2001, il primo, ed entro il 2006, il secondo). Nella XV legislatura sono stati presentati alle Camere quattro progetti di legge di iniziativa di singoli parlamentari<sup>193</sup>, che riproducevano fedelmente o il testo unificato elaborato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera nella XIII legislatura o i disegni di legge governativi del 1997 o del 2002, ma anch'essi non hanno concluso il loro *iter*, a causa dello scioglimento anticipato delle Camere nel 2008.

Benché tali proposte tendessero in molti punti a riprodurre principi generali, sanciti dalla Costituzione o da convenzioni internazionali, o norme comuni alle intese fin qui stipulate, la configurazione assai lata che veniva data della libertà religiosa (ivi definita «libertà di coscienza e di religione»), il riconoscimento, in termini ampi e generali e salvo la specifica disciplina di leggi di settore, del diritto all'obiezione di coscienza<sup>194</sup>, l'ampia libertà e la forte tutela offerte ad ogni gruppo religioso non hanno mancato di suscitare dibattito tra gli studiosi e preoccupazioni fra esponenti politici e religiosi, *mass media* e cittadini, per l'abuso che di tale libertà potrebbe essere fatto da movimenti religiosi di tipo settario o fondamentalistico.

Nonostante qualche critica anche di tipo metodologico, per la sottrazione di ambiti altrimenti rimessi ad una potenziale disciplina pattizia<sup>195</sup> (che peraltro potrebbe anche non essere adottata, come mostra la vicenda delle intese sottoscritte ma non approvate con legge, in

<sup>191</sup> Ad opera del Governo Prodi, di centrosinistra (XIII Leg., *Atti Cam.* n. 3947).

<sup>192</sup> Ad opera del Governo Berlusconi, di centrodestra (XIV Leg., *Atti Cam.* n. 2531).

<sup>193</sup> Due proposte sono state presentate alla Camera dei deputati, a firma rispettivamente dell'on. Marco Boato (XV Leg., *Atti Cam.* n. 36) e dell'on. Valdo Spini ed altri (XV Leg., *Atti Cam.* n. 134); altre due sono state presentate al Senato, da parte dell'on. Lucio Malan (XV Leg., *Atti Sen.* n. 945) e dell'on. Magda Negri (XV Leg., *Atti Sen.* n. 1160), che l'ha ripresentata nella XVI legislatura, in data 20 maggio 2008 (XVI Leg., *Atti Sen.* n. 618), parallelamente all'iniziativa esercitata il 29 aprile 2008 dall'on. Roberto Zaccaria presso la Camera dei deputati (XVI Leg., *Atti Cam.* n. 448).

<sup>194</sup> La solenne proclamazione che «i cittadini hanno diritto di agire secondo i dettami imprescindibili della loro coscienza», sia pure «nel rispetto dei diritti e doveri sanciti dalla Costituzione» – a parte l'ingiustificata discriminazione degli stranieri ed apolidi (che potrebbe essere forse superata attraverso un'interpretazione adeguatrice ai principi costituzionali, analogamente a quanto è avvenuto per lo stesso art. 3, 1° comma, Cost., come segnalato nel par. 5) – apre infatti la porta a possibili rivendicazioni di comportamenti conformi ai dettami della coscienza personale (per definizione soggettivi e, quindi, insindacabili anche sotto il profilo della ragionevolezza) in tutti i casi in cui non vi sia uno specifico ed inequivoco dovere (o diritto altrui) da osservare sancito dalla Costituzione (tanto è vero che la stessa norma in commento rinvia ad apposite leggi la disciplina non dell'obiezione di coscienza in sé, ma delle sole «modalità per l'esercizio dell'obiezione di coscienza nei diversi settori»). Potrebbero, quindi, essere incentivati e legittimati atteggiamenti individualistici di rifiuto di doveri "sociali" non direttamente regolati da norme costituzionali o almeno legislative, ma la cui osservanza è necessaria per un'armonica convivenza della comunità nazionale.

<sup>195</sup> R. BACCARI, *L'incredibile ritorno dello Stato confessionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), sub *temi di attualità*, ritiene che, dettando una minuziosa disciplina unilaterale del matrimonio o delle associazioni religiose, lo Stato verrebbe a regolare direttamente manifestazioni essenziali della libertà religiosa, cessando con ciò di essere laico e divenendo confessionale.

particolare quella con i Testimoni di Geova), l'utilità dell'approvazione di un moderno strumento normativo generale a tutela della libertà religiosa, che sostituisca le obsolete norme del 1929-30 ancor oggi parzialmente in vigore, è più che evidente. Anzi, pur se non mancano voci contrarie<sup>196</sup>, la necessità di una tale legge pare discendere dallo stesso art. 8, 3° comma, Cost. che, non imponendo la stipulazione di accordi con lo Stato, presuppone comunque una disciplina per le confessioni che ne rimangono prive<sup>197</sup>. In ogni caso, non sembra che possano derivare difficoltà insormontabili dalla coesistenza di discipline distinte, una unilaterale e generale, altre bilaterali e speciali, (purché) volte a regolare aspetti differenti della materia<sup>198</sup>.

Tra l'altro, la mancanza di una normativa del genere, mentre stimola la ricerca, da parte delle confessioni che ne sono prive, di "intese-fotocopia" di quelle già stipulate con altri gruppi (e, di converso, spinge il Parlamento a operare una resistenza passiva alla loro approvazione con legge), riduce le possibilità di intervento della Corte costituzionale sulle leggi in vigore, privandola del c.d. "*tertium comparationis*", cioè di un modello univoco di riferimento in base al quale valutare la ragionevolezza delle regole dettate in ambiti specifici (dalla scuola all'urbanistica) e la giustificatazza di eventuali deroghe stabilite dal Concordato o dalle intese<sup>199</sup>.

Non basta però che si abbia un "contenitore" adeguato, ma occorre anche che la disciplina da esso dettata risulti appropriata, equilibrata, ed utile, oltre che riferita alle sole esigenze comuni a tutti i fedeli e i gruppi: invece, in tutti i disegni e i progetti di legge citati si trovano solenni proclamazioni di principio e ridotte indicazioni concrete<sup>200</sup>. Ad esempio, vengono richiamate le nozioni di libertà di coscienza o di confessione religiosa, senza darne alcuna definizione<sup>201</sup>; si

<sup>196</sup> Da parte di chi considera una legge del genere espressione di giurisdizionalismo e perciò contraria ai principi costituzionali (F. ONIDA, *L'alternativa del diritto comune*, in V. PARLATO, G.B. VARNIER (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 61 ss.; P.A. D'AVACK, *Intese: II) Diritto ecclesiastico: profili generali*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, Treccani, 1989, pp. 1-2) o di chi evidenzia che, se la legge generale prevalesse sulle intese, opererebbe una sorta di *deminutio* delle stesse, mentre, se fosse da loro derogabile, sarebbe priva di effettiva giustificazione (F. MODUGNO, R. D'ALESSIO, *Prefazione*, in AA.VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Napoli, Jovene, 1991, pp. 7 ss.)

<sup>197</sup> G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Dall'uguaglianza dei cittadini alla laicità dello Stato. L'insegnamento confessionale nella scuola pubblica tra libertà di coscienza, pluralismo religioso e pluralità delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1989, pt. II, p. 1093. In generale, poi, il divieto costituzionale di una regolamentazione giurisdizionalistica dei rapporti con le chiese non comporta che lo Stato, «qualunque norma detti o possa ritenere di dover dettare in materia di regime delle confessioni religiose o di organizzazioni religiose, debba sempre e necessariamente essere vincolato al principio della bilateralità» (V. ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, cit., p. 36).

<sup>198</sup> Cfr., tra gli altri, N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, cit., pp. 146 ss.; R. BOTTA, *Confessioni religiose*, cit., p. 6; G. ZAGREBELSKY, *Principi costituzionali e sistema delle fonti*, cit., p. 115.

<sup>199</sup> Come ha evidenziato la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 178 del 1996, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>200</sup> Cfr. N. FIORITA, *La disciplina della libertà religiosa: accontentarsi del male minore?*, in *Quad. cost.*, 2007, p. 119; N. COLAIANNI, *Per un diritto di religione costituzionalmente orientato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), sub *I Paper del Forum*, p. 2.

<sup>201</sup> Infatti i citati disegni di legge governativi sulla libertà religiosa (tutti all'art. 7), al pari di quelli di iniziativa parlamentare, proclamano, solennemente ma laconicamente (lasciando spazio a dubbi interpretativi), che «i cittadini hanno diritto di agire secondo i dettami imprescindibili della loro coscienza, nel rispetto dei diritti e doveri sanciti dalla Costituzione» (mentre rinviano ad apposite leggi le modalità per l'esercizio dell'obiezione di coscienza nei diversi settori); inoltre parlano di «confessioni e associazioni religiose» (così la rubrica del loro capo II) senza dare alcuna precisa definizione delle prime e intendendo le seconde nel senso del codice civile, dato che l'art. 21 del d.d.l. del 1997 e l'art. 24 del d.d.l. del 2002 affermano che «associazioni e fondazioni con finalità di religione e di culto possono ottenere il riconoscimento della personalità giuridica con le modalità ed i requisiti previsti dal codice civile. Alle stesse si applicano le norme relative alle persone giuridiche private, salvo quanto attiene alla libertà di religione o di culto». Più ambiguo appare, peraltro, l'art. 6 di entrambi i progetti che – sancendo che «la libertà religiosa comprende il diritto di aderire liberamente ad una confessione o associazione religiosa e di recedere da essa, come anche il diritto di partecipazione, senza ingerenza da parte dello Stato, alla vita ed all'organizzazione [solo] della confessione religiosa di appartenenza in conformità alle sue regole» – potrebbe anche fare riferimento alle associazioni non aventi un'originale concezione del mondo e del rapporto con la realtà trascendente (come quelle ateistiche o quelle separate organizzativamente ma non dottrinalmente da una confessione religiosa), a cui, come s'è detto nei par. 6 e 14, non possono essere riconosciute le garanzie previste specificamente per le confessioni religiose, come, appunto, la particolare autonomia organizzativa, la possibilità di concludere intese con lo Stato, ecc.

afferma che i ministri di culto «sono liberi di svolgere il loro ministero spirituale», ma non si precisano i confini del segreto confessionale e di altri comportamenti che possono potenzialmente collidere con i doveri imposti dalle leggi; non si dà alcuna indicazione circa l'uso di simboli religiosi nelle istituzioni e negli spazi pubblici (da parte sia dei singoli, sia delle istituzioni), né alcuna direttiva circa la condotta dell'amministrazione pubblica di fronte ad atteggiamenti fondamentalistici, o comunque estranei alla nostra cultura, degli amministrati (come la pretesa di classi scolastiche religiosamente omogenee, di trattamenti sanitari da parte di personale solo maschile o solo femminile, ecc.); non si fissano chiaramente i diritti inviolabili dei singoli nei confronti delle confessioni; vi sono infine – almeno a giudizio di una parte del mondo politico-sociale e culturale – taluni eccessi di garantismo, che potrebbero trasformarsi in strumenti contro la laicità “positiva” dello Stato e la libertà religiosa di tutti gli altri soggetti<sup>202</sup>.

Una legge siffatta appare di scarsa utilità, considerando che già la Corte costituzionale e la giurisprudenza ordinaria e amministrativa hanno posto rimedio alle lacune ed alle contraddizioni più vistose della complessiva (e in parte risalente) normativa sulla libertà religiosa, interpretandola in modo compatibile con i principi costituzionali.

## 19. La libertà religiosa di fronte alle sfide dei mutamenti culturali

Negli ultimi decenni in Italia si è manifestata una forte spinta, sociale e culturale, verso un pluralismo e, nel contempo, un individualismo sempre più marcati e verso una società non solo secolarizzata, ma anche multi-culturale, nel senso di basata su valori e modi di concepire la vita individuale ed associata disomogenei. In questo contesto, anche il diritto di libertà religiosa, in senso sia positivo che negativo, è stato rivendicato, a livello di principi se non anche di comportamenti concreti, in termini sempre più ampi e sempre meno armonici con le tradizioni ed il contesto socio-culturale del nostro Paese.

Infatti, come è stato bene messo in luce, si può dire che in Italia «la vicenda della libertà religiosa – sia sotto il profilo concettuale che sotto quello pratico – è passata da un primo momento in cui significava, positivamente, libertà del credente; ad un secondo momento, come libertà in materia religiosa, e quindi come libertà del credente e del non credente; fino a giungere alle più moderne prospettazioni di tale libertà come attinente alla libera determinazione del soggetto secondo i dettami della propria coscienza, a prescindere dal rapporto con la religione. Ma è evidente, a questo punto, come la stessa denominazione di “libertà religiosa” risulti ambigua e, per certi aspetti, ormai del tutto impropria»<sup>203</sup>.

Se ne è resa conto anche la Corte costituzionale che – procedendo nella sua opera di espunzione dall'ordinamento statale delle prescrizioni che impongono il compimento di atti riconducibili alla sfera del sacro, al fine di tutelare la libertà religiosa in senso negativo – ha dovuto constatare che «il venir meno di un contesto culturale unitario che consenta di attribuire □ nel caso specifico al giuramento □ un condiviso significato religioso ne comporta una

<sup>202</sup> Di tale opinione è, ad esempio, L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, cit., p. 231. In questo quadro, peraltro, la previsione che ha suscitato maggiore attenzione e preoccupazione si presentava, in fondo, sufficientemente precisa e non priva di una qualche logica: l'anticipazione, dal momento di celebrazione del matrimonio a quello di rilascio del nulla osta dell'ufficiale di stato civile, della lettura degli articoli del codice civile relativi ai diritti e doveri, che i coniugi hanno nell'ordinamento italiano, consente ai futuri sposi di prenderne atto per tempo, prima che le nozze siano celebrate anche solo sul piano religioso. D'altra parte, l'assenza di una tale lettura contestualmente al rito religioso non sembra poter aprire la strada ad eventuali matrimoni poligamici, dato che questi non potrebbero comunque essere trascritti ed acquisire effetti civili per mancanza del requisito dello stato libero di uno dei nubendi (ex art. 86 del codice civile, applicabile anche agli stranieri ai sensi del successivo art. 116, 2° comma). L'anticipazione in questione può apparire semmai inopportuna, se non ingiustificata, alla luce del maggiore “impegno” nell'esplicazione delle regole civili richiesto, in base al Concordato e ad alcune intese, ai ministri di culto cattolici e di altre confessioni.

<sup>203</sup> G. DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 68.

relativizzazione e un certo affievolimento di valore ... Tale significato, da etico-sociale qual era originariamente, diventa morale-individuale, in quanto finisce per dipendere dal riferimento che ciascuno faccia, in coscienza e secondo la sua visione del mondo, a quanto considera di più impegnativo e degno di osservanza»<sup>204</sup>.

Inoltre, per reazione alla secolarizzazione della società, anche in Italia sono nati o si sono radicati movimenti confessionali, per fortuna fortemente minoritari, che non nascondono una forte vocazione all'esclusivismo e all'intolleranza verso gli altri. Mentre, per reazione alla spinta verso il multi-culturalismo, si sta manifestando in una parte dell'opinione pubblica un atteggiamento di chiusura nei confronti di alcune minoranze religiose, essendo la religione un importante elemento identitario e "culturale". Nel contempo, non mancano rivendicazioni laicistiche e separatistiche, favorevoli a rimuovere dagli spazi pubblici riferimenti culturali e simbolici alla religione cattolica (dal crocifisso al presepio) e a circoscrivere le facoltà di espressione e di pressione nell'ambito civile dei gruppi confessionali, in particolare della Chiesa cattolica.

Di fronte a tutto questo, un costituzionalista non può che ricordare che alla base del modo di essere della comunità italiana e della "forma" che ha voluto darsi con la Carta costituzionale del 1948 vi sono la primazia dell'essere umano sullo Stato e la sua concezione non come individuo autosufficiente ed isolato, ma come persona che si realizza relazionandosi con gli altri, ed è perciò tenuta ad adempiere ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2 Cost.) ed a svolgere «una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, 2° comma, Cost.). Anche in concreto, d'altronde, quasi nessuno dei pur incrementati bisogni fondamentali del singolo può ormai essere soddisfatto al di fuori delle dinamiche economico-sociali o, specificamente, pubbliche.

Perciò, qualora una parte dei cittadini (e, più in generale, degli abitanti) non aderisse più ai principi fondamentali che danno "forma" alla comunità italiana e, per di più, si organizzasse in formazioni sociali autoreferenziali e "totalizzanti" – come potrebbero diventare certi gruppi religiosi, agevolati in questo da uno Stato che li riconoscesse senza alcun controllo come confessioni e dichiarasse insindacabile, e perciò "accettabile", qualunque aspetto del loro patrimonio culturale e delle loro modalità organizzative – si indebolirebbe il consenso collettivo sui principi della convivenza civile e sui legami che uniscono i singoli membri della comunità e consentono di risolvere pacificamente i conflitti di convinzioni e di interessi. Un popolo, infatti, se non deve necessariamente avere una compattezza di tipo "etnico-nazionale", deve comunque avere una "tavola" di valori condivisa e un *idem sentire de re publica*.

Né sembra possibile ricorrere, semplicisticamente, alla soluzione di (tornare a) relegare la religione nell'ambito privato delle persone, per mantenere in tal modo l'unità della sfera pubblica. Tale soluzione, sperimentata nei due secoli passati in Europa, ha avuto successo solo perché vi era un substrato culturale comune a tutti i membri della società, di derivazione cristiana. «Questo patrimonio di saperi e di abiti si trovava intessuto nelle categorie di fondo dell'esperienza giuridica, dal contratto al matrimonio, dalle successioni all'idea di pena, e fu esso che consentì la sintesi giusnaturalista» e lo sviluppo liberale, basati sulla centralità del singolo essere umano e dei suoi diritti<sup>205</sup>. Ora, invece, si assiste anche in Italia ad una profonda trasformazione di quel substrato in alcune parti della popolazione, per l'inserimento in essa, a causa dei flussi migratori, di componenti portatrici di culture – prima ancora che di religioni – molto diverse, ma in certa misura anche per il diffondersi (agevolato dal sempre più facile contatto con altre società, dalla crisi delle precedenti identità collettive, dal mutare del senso di appartenenza al popolo e alle sue scelte valoriali), da parte di individui pur formati nella nostra tradizione culturale, di atteggiamenti di ricerca al di fuori di essa di esperienze, parziali o totalizzanti, che diano senso compiuto, o comunque soddisfazione, alla loro vita.

Nel nuovo contesto che si sta manifestando, bisogna prendere atto che le diversità

<sup>204</sup> Sentenza n. 334 del 1996, in [www.giurcost.it/decisioni](http://www.giurcost.it/decisioni).

<sup>205</sup> M. RICCA, *Art. 19*, cit, p. 430.

religiose e di coscienza sempre meno potranno essere considerate differenze “*relative*”, tutelabili attraverso gli strumenti di garanzia di tradizione liberale, basati sul dualismo tra sfera privata e sfera pubblica. Tale “relativizzazione delle differenze” rischierebbe, come è stato segnalato da osservatori di diverse posizioni, di «far detonare, con l’andar del tempo, la polveriera degli scontri tra civiltà e tra religioni nella forma di conflitti interni alle società statali»<sup>206</sup>.

L’alternativa che si pone, allora, è se mantenere fermo l’aggancio alle ascendenze culturali del nostro sistema giuridico-valoriale «oppure impegnarsi nella ricerca di un linguaggio culturale e giuridico ispirato ad un universalismo concreto» ed empirico, promuovendo un ripensamento radicale delle categorie dell’esperienza giuridica moderna occidentale<sup>207</sup>.

La prima scelta appare, a chi scrive, sicuramente coerente con la “forma” che la nostra comunità statale, sovranamente, si è data e che è sancita dalla Costituzione, mentre la seconda strada risulta irta di difficoltà, non solo perché non è chiaro su quali basi dovrebbero essere ridefinite le categorie giuridiche su cui ci fondiamo, ma soprattutto perché esse garantiscono certezza di vita e di prospettiva ai cittadini, mentre modificarle radicalmente significa trasformare altrettanto incisivamente il modo sia di vivere il presente che di progettare il futuro dei singoli e dei gruppi. In ogni caso, non verrebbe meno l’esigenza di una sintesi, o almeno di un’armonica coesistenza, tra gli individui e tra le formazioni sociali, a pena della disgregazione della comunità.

Pertanto la prospettiva, su cui ci si sta incamminando, di una disciplina della libertà religiosa e dei molteplici comportamenti ad essa connessi sempre più differenziata e frammentata, a seconda della confessione di appartenenza o addirittura della personale visuale del singolo, non risulta auspicabile, né conforme allo spirito della Costituzione, «che non può autorizzare un pluralismo senza fine»<sup>208</sup>: uno “statuto ottomano” – basato sulla personalità, anziché sulla territorialità, del diritto – sarebbe certamente un esito paradossale e pernicioso della grande parabola seguita dallo Stato italiano per riconoscere ai suoi cittadini, senza offuscare i legami di solidarietà fra di loro, la libertà di rispondere (nel modo preferito da ciascuno) alla domanda più importante che un essere umano possa porsi nella propria esistenza<sup>209</sup>.

---

<sup>206</sup> *Ibidem*, p. 431.

<sup>207</sup> Evidenziano tale alternativa autori di diverse posizioni: v., ad es., M. RICCA (*ibidem*, pp. 431-32), che propende, al pari di altri, per la seconda scelta.

<sup>208</sup> Perché «deve rispettare quella “premessa antropologico-culturale” dello Stato costituzionale, la dignità umana, che fa corpo con la democrazia, concepita come la sua conseguenza organizzativa. E a disegnare dinamicamente lo statuto di questa dignità non può che essere, laicamente e pluralisticamente, la legge comune» (N. COLAIANNI, *Intese (diritto ecclesiastico)*, cit., p. 718). Con ciò non si vuole pretendere che «i nuovi venuti, i nuovi credenti, le nuove religioni possano avere l’uguaglianza in questo paese, ma solo se rinunciano a quei precetti della loro fede che non si inseriscono bene nella società» (così, in riferimento all’esperienza statunitense, G. CALABRESI, *Il dono dello spirito maligno. Gli ideali, le convinzioni, i modi di pensare in rapporto con il diritto*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 77, le cui considerazioni sono riprese da più di un autore anche riguardo all’Italia odierna). Semplicemente, rispetto alla (parzialmente) diversa sensibilità di chi sottolinea *innanzitutto* il timore che «l’uguale libertà possa essere intesa in una accezione che non ricomprenda il riconoscimento dell’identità» (v., ad es., G. CASUSCELLI, *Uguaglianza e fattore religioso*, cit., p. 449), si vuole evidenziare che, oggi, vi è *anche* (se non soprattutto) il rischio, simmetrico, che la rivendicazione della (uguale) libertà religiosa – magari poggiata, da parte delle confessioni che siano riuscite a stipulare un’intesa o comunque ad ottenere un riconoscimento pubblico, sull’aspettativa che i loro precetti siano percepiti, per ciò solo, «come talmente ragionevoli da essere sottratti alla dialettica con quel profilo fondamentale della forma di Stato che è la laicità» in senso “positivo” (N. COLAIANNI, *Intese (diritto ecclesiastico)*, cit., p. 717) – avvenga in forme che implicano il non adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, che è invece richiesto dalla Costituzione e, in ultima analisi, dal fatto di essere parte di una comunità organizzata.

<sup>209</sup> Sottolinea «la incompatibilità con la struttura dell’ordinamento costituzionale italiano della logica degli statuti personali» anche A. MANGIA, *Statuti personali e libertà religiosa nell’ordinamento italiano*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), sub *I Paper del Forum*, p. 10.