

# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

---

SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA



Dottorato in diritto costituzionale interno, comparato ed europeo

(XXXII Ciclo)

## **La propaganda religiosa**

IL TUTOR:

*Chiar.ma Prof.ssa Eleonora Ceccherini*

IL CANDIDATO:

Dott.ssa Federica Danini

Anno Accademico 2018/2019

## SOMMARIO

<i>Premessa introduttiva</i> .....	4
------------------------------------	---

### CAPITOLO I

#### **La definizione di propaganda tra scienze descrittive e prescrittive**

1. La propaganda sotto la lente delle scienze sociali: forza persuasiva e manipolazione delle masse .....	10
2. Considerazioni preliminari in ordine alla distinzione tra pubblicità e propaganda.....	19
3. I «limiti logici» della libertà di manifestazione del pensiero: quale tutela costituzionale per il fenomeno propagandistico?.....	25
4. Oltre la semplice “propaganda”: la propaganda religiosa come fattispecie autonoma e distinta.....	36

### CAPITOLO II

#### **Il difficile inquadramento della propaganda religiosa nella Costituzione italiana**

1. La Religione di Stato come strumento di coesione e sicurezza sociale nell’Italia liberale.....	45
2. Il confessionismo ideologico del ventennio fascista.....	58
3. La tutela del pluralismo confessionale nei lavori dell’Assemblea costituente.....	70

4. La propaganda religiosa nelle decisioni delle Alte Corti tra affermazione della laicità e tutela del pluralismo confessionale .....	77
--	----

### **CAPITOLO III**

#### **I limiti interni ed esterni alla libertà di propaganda religiosa**

1. Premessa .....	91
2. La vulnerabilità come limite all'attività di propaganda: la tutela della libertà del minore nel processo educativo .....	94
3. Fenomeni di radicalizzazione ed esigenze di sicurezza: quale spazio per la propaganda religiosa? .....	116
4. ( <i>Segue</i> ) La prevenzione della radicalizzazione <i>jihadista</i> negli istituti di pena ...	127
5. La tutela del dato religioso nell'obbligato bilanciamento tra libertà di propaganda religiosa e tutela della <i>privacy</i> : dalla direttiva 95/46/CE ai nuovi scenari della <i>General Data Protection Regulation</i> .....	139

### **CAPITOLO IV**

#### **I mezzi di diffusione del messaggio religioso**

1. Il quadro costituzionale di riferimento .....	163
2. La propaganda religiosa nella legislazione di settore: accesso al mezzo e principio pluralistico .....	175
3. Le nuove frontiere della propaganda religiosa. Prospettive <i>de iure condendo</i> ...	198
<i>Riflessioni conclusive</i> .....	204
<i>Bibliografia</i> .....	213

### ***Premessa introduttiva***

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di analizzare la disciplina della propaganda religiosa nell'ordinamento italiano e valutare l'approccio della normativa e degli interpreti nei confronti del bilanciamento tra essa e le libertà e gli interessi costituzionali ora confliggenti, ora perfettamente speculari.

La volontà di affrontare questo tema - indubbiamente di rado al centro del dibattito dottrinale, se non per necessarie convergenze con altre questioni - trae le mosse dal rilievo secondo il quale il disposto costituzionale menziona il fenomeno "propaganda" in un'unica occasione, all'interno dell'articolo 19, riservato al riconoscimento ed alla tutela della libertà religiosa.

Tale specificazione del fenomeno propagandistico, peraltro con esclusivo riferimento alla sua connotazione religiosa, ha determinato la volontà di chi scrive di indagare la *ratio* sottesa alla stessa e le conseguenze che possono derivarne in termini di bilanciamento con altri diritti e libertà; ciò soprattutto muovendo dalla constatazione che alla propaganda politica, sebbene da sempre al centro di vari studi ed interventi normativi e giurisprudenziali, non sembra riservata la medesima copertura costituzionale.

Lo studio ha poi permesso di progredire nelle osservazioni sul punto e di notare come le nobili intenzioni del legislatore costituente non trovino nel diritto positivo una protezione adeguata a contrastare i fenomeni, assai diffusi, di maggior presenza, nella prassi applicativa, del credo dominante.

In questa prospettiva, l'idea originaria, di affrontare una tematica complessa e terreno di confluenza e confronto di molte altre libertà fondamentali, si è tradotta in una ricerca volta ad evidenziare come l'affermazione della libertà di propaganda, astrattamente non sottoposta ad alcun limite, continui a presentarsi nella pratica come un fenomeno costantemente ostacolato da atteggiamenti più o meno palesi e restrittivi

del legislatore e degli interpreti, talvolta resi necessari da esigenze di tutela di altri diritti di rango costituzionale, talaltra funzionali ad interessi differenti, perlopiù relativi alla necessità di individuare un insieme di valori identitari nazionali.

Con ogni probabilità, come già evidenziato da autorevoli studiosi, il “costante destino” della propaganda religiosa di essere limitata nel suo nucleo essenziale nasce dalla natura stessa del fenomeno, tipicamente idoneo ad incidere sugli equilibri sociali, alternandone l’assetto.

È noto, del resto, che l’esaltazione degli stati passionali e gli altri meccanismi persuasivi tipici del suo operare, consentano ai gruppi sociali di influire sulla coscienza collettiva, ponendosi in una posizione di aperta competizione con i diretti concorrenti, in un gioco improntato a continue alternanze tra maggioranze e minoranze. Così nei campi politico ed ideologico, così in quello religioso.

In ragione di ciò nell’ordinamento del Regno, sia liberale che fascista, la libertà di propaganda religiosa era rigorosamente osteggiata da interventi legislativi e giurisprudenziali tesi a preservare, per ragioni e con modalità differenti, un regime di assoluto vantaggio per la religione cattolica, elevata a religione di Stato e pertanto protetta da misure volte a garantirne l’intangibilità, in un clima di mera tolleranza nei confronti dell’esercizio privato dei culti acattolici.

Ed è proprio in relazione a questo passato di diffidenza verso le religioni minoritarie e di conseguente limitazione dei loro diritti e libertà fondamentali che l’Assemblea costituente ha deciso di effettuare un radicale cambio di prospettiva, nell’esigenza di porre un equo contrappeso al rinvio costituzionale ai Patti Lateranensi e alle quotidiane pressioni esercitate dalla Chiesa in ottica “anti-protestante”, affermando a chiare lettere, e in questa sola occasione, la libertà di propaganda (religiosa).

Così, dinanzi a questa scelta radicale ed innovativa, nasce la curiosità di comprendere se l'impianto dell'articolo 19 della Costituzione resista anche alle odierne e sempre più impellenti richieste di sicurezza e di protezione di altri diritti fondamentali che nella prassi si pongono in conflitto con gli integralismi di oggi, di cui la propaganda rappresenta il principale braccio armato anche grazie all'avvento delle nuove tecnologie ed alla correlata facilità di accesso ai canali di informazione digitali.

Al fine di tentare di fornire una risposta a tale quesito, il presente lavoro è strutturato in quattro capitoli, volti a condurre la riflessione all'interno di un discorso che trae le mosse da considerazioni di ordine generale per giungere all'enucleazione di alcuni problemi specifici del tema, oggetto dell'attuale dibattito non solo giuridico ma prima di tutto storico e sociale.

In tal senso con il primo capitolo si tenta uno sforzo definitorio del fenomeno propagandistico generalmente inteso, da sempre oggetto di studio delle scienze descrittive, in un quadro che sembra suggerire un continuo e progressivo mutamento del concetto in funzione delle tecniche utilizzate e dell'obiettivo perseguito con l'attività *de qua*.

Dato conto di ciò, il lavoro prosegue con un inquadramento della propaganda a livello giuridico, con un paragrafo dedicato a tratteggiarne i tratti distintivi rispetto alla pubblicità commerciale, ed un ultimo specificamente inerente alla possibilità di annoverare il fenomeno nell'ambito delle forme di manifestazione del pensiero tutelate dall'articolo 21 della Costituzione.

Poste tali considerazioni di ordine generale, il lavoro entra nel vivo, proponendo un iniziale inquadramento storico della propaganda religiosa, con l'obiettivo di cogliere gli intrecci e le ragioni sottese alla scelta dei costituenti di non limitarsi ad una

laconica affermazione della libertà religiosa, facendo specifica menzione delle sue declinazioni, ivi inclusa quella di propagandare il proprio culto.

Il tutto nella convinzione che uno studio della libertà religiosa non possa prescindere dalla ricostruzione dell'evoluzione del fenomeno stesso a cavallo delle differenti epoche storiche.

Così, tratteggiate le coordinate di riferimento, il secondo capitolo si conclude con due paragrafi ampiamente dedicati all'attuale formulazione dell'articolo 19 della Costituzione, volti a sottolineare le ragioni ed i timori posti a fondamento dello stesso e gli sforzi della giurisprudenza costituzionale ed europea tesi a rimuovere i residui dello Stato confessionale e garantire l'effettività del pluralismo religioso voluto a gran voce dai Padri costituenti.

Ed è proprio in questo contesto che la libertà di propaganda mostra la sua attitudine ad essere protagonista di una forte correlazione con altre libertà costituzionali, la cui garanzia passa anche attraverso l'effettività della medesima. Si pensi, in tal senso, alla libertà di culto influenzata nel suo concreto esercizio dalla dimensione della collettività di fedeli, criterio direttivo degli interventi pubblici e della loro entità; ma anche alla libertà di professione della propria fede, implicante una precedente e prodromica scelta di adesione al credo; e ancora alla libertà di manifestazione del pensiero ed a quella di cambiare il proprio orientamento religioso, persino scegliendo di non abbracciarne alcuno.

Come si potrebbe garantire un'effettiva tutela di queste libertà in assenza di una costituzionalizzazione del principio di laicità dello Stato e di una progressiva opera di erosione dei residui confessionisti?

Tentata quindi una siffatta ricostruzione, il lavoro giunge alla sua parte "speciale", dedicata ai limiti interni ed esterni posti alla libertà di propaganda in un'ottica di

contemperamento con libertà e principi fondamentali idonei ad entrare in conflitto con la stessa.

Così il terzo capitolo ha ad oggetto lo studio dei limiti posti all'esercizio di tale libertà per contingenti esigenze di tutela di interessi avvertiti come particolarmente rilevanti sia dall'ordinamento giuridico che dalla società, quali la sicurezza nazionale ed internazionale, la dignità umana e la protezione i dati personali.

In un quadro sempre più caratterizzato da una globalizzazione del fenomeno propagandistico sembra quindi decisivo l'apporto offerto dalle Alte corti europee, ed in particolare dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che spesso pare propendere verso un concetto di "democrazia protetta" contro il proselitismo aggressivo ed improprio.

L'ultima parte della ricerca assume infine una prospettiva più marcatamente volta a valutare la sussistenza di intralci dissimulati e latenti, di per sé poco visibili ma atti ad incidere in maniera decisiva sulla libertà di propaganda delle differenti confessioni religiose presenti sul territorio nazionale.

Posta, dunque, l'assenza di una specifica codificazione della *par condicio* nell'ambito della discussione religiosa, ciò che si vuole indagare è l'effettiva accessibilità per tutte le confessioni al mezzo radio-televisivo, quale canale di informazione tradizionalmente inteso.

Invero tale studio non sembra poter prescindere dalla formulazione di alcune considerazioni in una prospettiva *de iure condendo*, stimolata in particolare dall'avvento delle nuove frontiere dell'informazione, comparse sullo scenario mondiale con il proliferare delle nuove tecnologie, tipicamente responsabili di una "liberalizzazione" del mercato notiziale e dell'ampliamento del campo di diffusione dei messaggi in esso veicolati.



La presente ricerca rappresenta, quindi, il tentativo di tratteggiare i confini di massima all'interno dei quali il fenomeno propagandistico si trova oggi ad operare; il tutto cercando di coglierne eventuali analogie con le esperienze passate e di valutare quanto, di contro, l'appartenenza della religione cristiana alla tradizione nazionale ed europea esponga il principio di laicità e pluralismo al rischio di mancata attuazione.

## CAPITOLO I

### La definizione di propaganda tra scienze descrittive e prescrittive

**SOMMARIO: 1. La propaganda sotto la lente delle scienze sociali: forza persuasiva e manipolazione delle masse - 2. Considerazioni preliminari in ordine alla distinzione tra pubblicità e propaganda – 3. I «limiti logici» della libertà di manifestazione del pensiero: quale tutela costituzionale per il fenomeno propagandistico?**

#### **1. La propaganda sotto la lente delle scienze sociali: forza persuasiva e manipolazione delle masse**

L'evidente esigenza di individuare una definizione pacificamente ammessa della "propaganda"<sup>1</sup> si scontra con la natura stessa del fenomeno, ontologicamente mutevole in ragione della stretta dipendenza dall'ambiente storico e sociale di riferimento.

L'azione propagandistica si mostra, infatti, come un fatto specificamente tecnico e mai casuale o aleatorio, connotato da una forte ed irrinunciabile interconnessione con

---

<sup>1</sup> Il termine «propaganda» appare per la prima volta nel 1572, quando Gregorio XIII istituisce la Commissione cardinalizia «de Propaganda Fide», quale organo di consulenza deputato a studiare la strategia idonea a contrastare la Riforma e a propagare e difendere la fede, al fine di consentire una nuova unione tra Roma ed i seguaci del luteranesimo. Il termine originariamente connesso alla locuzione latina simbolo dell'evangelizzazione cattolica, viene adottato nel campo politico solo a partire dalla Rivoluzione francese, "[...] a significare tutte le attività volte a promuovere la diffusione e l'affermazione tra la massa di idee e dottrine", così E. LESO, *Alle origini della parola «propaganda»*, in *Quaderni costituzionali*, Bologna, 1996, 337 e ss. Per uno studio generale sul fenomeno propagandistico, si vedano, tra gli altri, G. SANI, *Propaganda* (voce), in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1983, 904 e ss.; J.P. GOUREVITCH, *Propaganda o discorso politico*, in *Laboratorio Politico*, 1982, 4, 144 e ss.; A. MC LUNG LEE, *How to Understand Propaganda*, 1952, trad. it., *Che cos'è propaganda*, Torino, 1961; G. SARTORI, *La propaganda e le propagande*, in *Studi Politici*, 1952, 3, 369 e ss.; ID., *Che cos'è «propaganda»*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 1962, 4, 578 e ss.

l'attualità nella quale pretende di dispiegare i suoi effetti, ottenendo una trasformazione visibilmente apprezzabile del comportamento dei destinatari<sup>2</sup>.

Da ciò deriva, quindi, l'indispensabile esigenza di studiare il fenomeno in vivo, ossia specificamente calato all'interno dell'ambiente di riferimento, al fine di coglierne le differenti sfumature che, nel corso della storia e dei cambiamenti sociali verificatisi, hanno animato e modificato la struttura della propaganda, determinandone un obbligato passaggio da azione occasionale, irrimediabilmente dipendente da un potere centralizzatore e personalizzato, ad azione psicologica e morale, tesa a fornire agli individui nuovi valori identitari in cui riconoscersi nel vortice dei mutamenti annessi alla Rivoluzione<sup>3</sup>.

In altri termini, a seconda del contesto di riferimento, la propaganda ha assunto, nel corso dei secoli, differenti connotati, fortemente correlati anche all'orientamento del popolo ed all'organizzazione sociale in senso lato.

Ecco, pertanto, che è possibile individuare specifici periodi, all'interno dei quali il fenomeno in oggetto si declina con forza e strumenti persuasivi variegati e interdipendenti dal tessuto sociale.

A ben vedere, infatti, la propaganda nasce – e perdura sino all'inizio del XV secolo d.C. – come azione frammentaria, espressione di un potere personificato, personalizzato e centralizzatore che opera al fine di riunire intorno a sé l'opinione pubblica, attraverso un *modus operandi* specchio del carisma del propagandista e del carattere particolare del popolo. In questa prima fase il fenomeno si contraddistingue, dunque, per la sua accentuata localizzazione geografica e per l'assoluta assenza di ogni qualsivoglia sistematicità dell'azione, sicché le esperienze di propaganda già vissute

---

<sup>2</sup>J. ELLUL, *Propaganda* (voce), in *Enc. Nov.*, cit..

<sup>3</sup> Sull'alternanza cronologica delle differenti strategie propagandistiche si vedano, tra gli altri, si veda J. ELLUL, *Storia della propaganda*, Napoli, 1983, M. CHIAIS, *La propaganda nella storia. Strategie di potere dall'antichità ai nostri giorni*, Milano, 2010.

rimangono avulse dalle successive, senza essere conservate, imitate o perfezionate. È il periodo di Pericle, dell'Oracolo di Delfi e della supremazia di Tebe, ma anche del Principato e del culto dell'Imperatore, e di rispettive strutture propagandistiche uniformate spesso dal solo riferimento comune al sentimento religioso, considerato idoneo a garantire la fidelizzazione per un lungo intervallo di tempo, a prescindere dalle reali convinzioni personali.

Proprio questo richiamo al sentimento religioso da parte degli uomini politici del tempo consente di rilevare come lo stesso non sia da sempre perno di un'azione dedicata e destinata all'adesione "pura" alla fede propagandata. Spostando per un momento l'attenzione alla sola diffusione del cristianesimo nel modo occidentale è possibile, difatti, notare come la propaganda di tale fede trovi reale terreno di azione solo in seguito all'associazione della Chiesa all'Impero ed al riconoscimento della natura funzionale del messaggio religioso a rafforzare il potere dello "Stato". Ma vieppiù. Se si guarda, poi, al fenomeno religioso in senso stretto, occorre notare come sia possibile riconoscere l'esistenza di una vera e propria propaganda cristiana solo in seguito al mutamento della Chiesa da mero fenomeno spirituale a potenza anche politica, dotata di strumenti persuasivi idonei ad intervenire sulla fede dei destinatari del messaggio veicolato<sup>4</sup>. Di contro, non sembra possibile ravvisare una perfetta coincidenza tra proselitismo e propaganda alle origini della diffusione del messaggio cristiano, veicolato tramite le testimonianze dei fedeli, da una parte, e la teologia e simbologia della liturgia, dall'altra, tradizionalmente lontane e persino incompatibili, secondo alcuni, con la struttura propagandistica.

Orbene, tornando all'analisi delle differenti forme di propaganda, è imprescindibile sottolineare come tale commistione tra natura religiosa e momento politico sembri

---

<sup>4</sup> Si pensi, ad esempio, alle Crociate, nell'ambito delle quali la propaganda perpetrata dalla Chiesa ha avuto il fine ultimo di creare dal nulla uno *choc* emozionale sulla massa dei fedeli, persuadendola a partecipare all'azione con la promessa di ricompense e privilegi spirituali.

lasciare spazio ad una propaganda più razionale solo nel successivo periodo intercorrente tra il XVI secolo e la Rivoluzione francese. In questo contesto, infatti, il fenomeno si presenta maggiormente delineato ed articolato, anche in ragione dei nuovi strumenti di diffusione quali indubbiamente la stampa, le opere polemiche, le canzoni e gli spettacoli teatrali. Si tratta di una propaganda continua, ma meno intensiva, frutto di un linguaggio semplice, ma istruito, divulgatrice di messaggi rivolti alla coscienza “pura” della popolazione borghese. A ben vedere, però, si tratta anche di una forma di propaganda destinata ad essere effimera proprio in ragione dei limiti ad essa imposta dalla controriforma e dalla monarchia di fine secolo, che di fatto ne snaturano l’originaria struttura, destinata a cedere il passo alla diffusione meramente verbale e quindi a divenire, in un secondo momento, azione sistematica tesa ad influenzare la vita morale ed intellettuale dei sudditi, per il tramite di gazzettieri, bollettini stampati, forme d’arte e divulgazioni scientifiche.

Sembra, dunque, che solo con l’avvento della Rivoluzione francese la propaganda inizi ad assumere, quantomeno in maniera sommaria, i connotati e la logica rinvenibili nel fenomeno calato nella realtà moderna e contemporanea.

Lo sconvolgimento delle strutture sociali fornisce, infatti, il terreno ideale per un’intensa azione psicologica sui consociati, alla ricerca incessante ed urgente di nuovi valori morali che permettano loro di riconoscere la propria tradizione in mezzo ai profondi mutamenti dell’era.

È in questo contesto che la propaganda inizia a rivolgersi alle masse, proponendosi quale forza organizzata e permanente, capace di fornire il giusto punto di incontro tra i bisogni degli individui e l’intenzione del propagandista, tramite l’esaltazione di stati passionali idonei a raggiungere l’opinione pubblica nella sua globalità. Ma ancor più, solo con l’avvento della Rivoluzione la propaganda si rivela anche quale promotrice, da una parte, di nuovi miti e credenze popolari - tipicamente repubblicani, umanisti o

a carattere religioso – e dall'altra, di veri e propri movimenti di massa, spesso generati in seguito ad un'azione volta a plasmare e modificare l'opinione pubblica integralmente ed in ogni campo.

Or dunque, come si vedrà nel prosieguo del presente lavoro, il carattere massiccio e la manipolazione dell'opinione pubblica costituiranno – e costituiscono - altresì le fondamenta della propaganda moderna, tradizionalmente tesa ad ottenere un'adesione di massa al messaggio veicolato ed elevata a fattore integrato e coesistente alla società stessa.

Poste queste inevitabili premesse, è pur vero, infatti, che la presa di coscienza dell'importanza del fenomeno psicologico nelle azioni propagandistiche perpetrate dai primi decenni del ventesimo secolo ad oggi permette di individuare talune strategie e alcuni strumenti che connotano in modo pressoché costante ogni metodologia, senza distinzione di ordine cronologico, politico, sociale o geografico<sup>5</sup>.

Ormai condivisa sembra, come prima cosa, la natura del fenomeno, meglio descritto come “diffusione deliberata e sistematica di messaggi indirizzati ad un determinato uditorio, mirante a creare un'immagine positiva o negativa di determinati fenomeni ed a stimolare determinati comportamenti<sup>6</sup>”.

In questo senso, la propaganda si presenta come uno sforzo consapevole e sistematico diretto ad influenzare l'opinione pubblica, proponendo stereotipi che esaltino esclusivamente le sfumature della dottrina veicolata idonee a carpire l'attenzione ed il consenso dei consociati.

È proprio in ragione della sua struttura operativa che il fenomeno viene spesso associato all'idea di manipolazione delle masse ed allo strumento utilizzato per sovvertire l'originale equilibrio tra minoranza e maggioranza.

---

<sup>5</sup> Per una puntuale disamina delle caratteristiche della propaganda moderna, si veda J. ELLUL, *Propagandes*, Parigi, 1962, trad. en., *Propaganda. The Formation of men's attitudes*, New York, 1973, 6 e ss.

<sup>6</sup> G. SANI, *Propaganda* (voce), cit., 905 e ss.

Attraverso la diffusione su larga scala del messaggio veicolato, infatti, il propagandista tenta di convogliare l'integrale attenzione dei consociati su un determinato prodotto, di fatto riducendo l'aperta competitività del pluralismo informativo ed influenzando in maniera auspicabilmente dirimente sulle decisioni finali dell'individuo.

La propaganda moderna opera, pertanto, come strumento e tentativo coerente di controllo dell'opinione pubblica e delle relazioni della medesima nei confronti di una determinata iniziativa, ponendosi l'obiettivo essenziale di stimolare determinate azioni ed escludendo di fatto la rilevanza di ogni qualsivoglia adesione all'ideologia che non si traduca in un comportamento concretamente apprezzabile.

In altri termini è possibile rilevare un evidente spostamento del fine ultimo del fenomeno dall'ortodossia all'ortoprassia, sicché scopo della stessa pare quello di ottenere l'adesione del "gruppo" ad un comportamento ispirato al rispetto dei principi e delle "norme" veicolate<sup>7</sup>, e non già la mera condivisione dell'ideologia trasmessa.

Siffatto mutamento finalistico, sebbene astrattamente di scarsa rilevanza ai fini dell'analisi in oggetto, comporta invero la necessità che l'azione propagandistica perduri per un periodo sufficiente ad ottenere le attese trasformazioni e il c.d. «effetto di gruppo»<sup>8</sup>, inteso come adesione della massa al precetto o al programma proposto. In considerazione di ciò, è pacificamente condiviso che la propaganda moderna debba essere un fenomeno continuo ed ininterrotto, suscettibile di subire una battuta d'arresto solo in caso di effettiva variazione dell'opinione pubblica e dei comportamenti di massa in senso favorevole e coerente al messaggio veicolato.

---

<sup>7</sup> Cfr. V. EDWARDS, *Group Leader's Guide to Propaganda Analysis, Institute for Propaganda Analysis*, New York, 1938, 40 e ss., che definisce animato da intenti propagandistici ogni qualsivoglia atto avente il fine di "influire sulle opinioni o sulle azioni di altri individui o gruppi per conseguire un fine predeterminato".

<sup>8</sup> Espressione coniata da J. ELLUL, *Propaganda* (voce), cit.

In questo senso torna in evidenza l'attitudine della propaganda a contribuire alla formazione dell'organizzazione sociale, e più prettamente di un'opinione pubblica indotta a polarizzarsi su determinati prodotti, idee e politiche. I meccanismi persuasivi posti in essere dal propagandista mirano, difatti, a porre l'accento solo su determinate declinazioni dell'oggetto del messaggio veicolato, rilevando un carattere sensibilmente partigiano del fenomeno, per questo comunemente associato all'idea di manipolazione delle grandi masse da parte di gruppi ristretti<sup>9</sup>.

Da questa ulteriore e particolare connotazione discende l'inquadramento della propaganda, altresì, come «braccio esecutivo» della «minoranza intelligente», ossia come strumento utilizzato, appunto, dalla minoranza al fine di modificare l'equilibrio vigente, creando uno spostamento del sentire sociale nella sua direzione e favorendo il progresso<sup>10</sup>. In altri termini ciò che sembra emergere con relativa chiarezza è una coincidenza fra il fenomeno propagandistico ed il proselitismo, inteso come attività volta a cercare nuovi aderenti ad una religione, ad un partito e, in senso ampio, ad un'idea.

In altri termini, se è vero che la propaganda consiste in uno sforzo teso a ricercare la conformità dei comportamenti dei consociati rispetto al modello proposto, a nulla rilevando la mera condivisione dell'ideologia veicolata, è altrettanto condivisibile la teoria secondo la quale la stessa miri ad una fidelizzazione proattiva dei destinatari, finendo per coincidere con i meccanismi di puro proselitismo.

Tale considerazione permette, inoltre, di riflettere su come i messaggi veicolati dalla propaganda moderna siano tipicamente rivolti all'integrale struttura della società, e solo di riflesso all'individuo, quale «cellula organizzata» all'interno della rete di relazioni intercorrenti tra i differenti gruppi esistenti e le loro dinamiche di fedeltà.

---

<sup>9</sup> Cfr. G. SANI, *Propaganda* (voce), in *Diz. Pol.*, cit., 905 e ss., e E. BERNAYS, *Propaganda*, New York, 1928, trad. it., *Propaganda. L'arte di manipolare l'opinione pubblica*, Prato, 2018, 11.

<sup>10</sup> *Ivi*, 19 e ss.



Il propagandista pretende, pertanto, di accreditarsi in termini positivi non già nei confronti degli individui *uti singuli*, quanto più propriamente agli occhi dell'intero gruppo, dinanzi al quale si propone come apice dell'unica *leadership* idonea a sintetizzarne l'essenza<sup>11</sup>.

Riprendendo un pensiero elaborato dalla scienza politica<sup>12</sup>, si potrebbe quindi sostenere che il progredire della socialità umana, dell'unificazione di esperienze e di realizzazioni di culture derivi necessariamente dall'associazione degli individui in organizzazioni sociali, quali partiti politici, sindacati, movimenti di opinione, ma anche organizzazioni religiose, culturali ed ideologiche; un siffatto presupposto sarebbe inoltre funzionale e coerente a riconoscere la radice delle formazioni sociali proprio nei caratteri e nelle dinamiche dell'organizzazione sociale e, pertanto, dei differenti gruppi. In questo senso la propaganda diventerebbe il presupposto e la conseguenza dello sviluppo della persona umana, dal quale trarrebbe simultaneamente la propria ragion d'essere ed il fine ultimo della relativa azione; in considerazione di ciò l'obiettivo dell'attività persuasiva realizzata dalla minoranza intelligente coinciderebbe con lo spostamento dei gruppi verso nuove sfide che aggregino maggiormente il corpo sociale e superino le spinte verso il particolarismo ideologico e culturale.

Nell'ambito di tale disegno di persuasione e raccolta di consenso, la propaganda moderna si fa ambasciatrice di tematiche e *leitmotiv* persuasivi<sup>13</sup>, anche attraverso

---

<sup>11</sup> M. CHIAIS, *La propaganda nella storia*, cit., 43 e ss.

<sup>12</sup> Cfr. P. INGRAO, *Massa e potere*, Roma, 1977, pag. 9 e ss.

<sup>13</sup> Cfr. *infra*. Secondo la letteratura scientifica prevalente, la propaganda mutua la sua tipica tecnica persuasiva dalla strategia di mercato, dalla quale si differenzia solo con riferimento al contenuto politico o religioso e, quindi, al fine dell'azione consistente nell'incidere sul comportamento strettamente sociale dell'individuo, e non già sulle sue scelte meramente commerciali. In altri termini, quindi, la pubblicità e la propaganda sembrano condividere il medesimo iter persuasivo – specie con riferimento ai meccanismi psicologici di “scelta” del destinatario del messaggio, al riconoscimento dei valori identitari e dei simboli proposti, sicché è possibile assistere a casi di sovrapposizione del momento propagandistico, in senso stretto, con quello di consumo. Ciò è ancor più vero se si riflette sulla natura degli strumenti utilizzati dal propagandista e dall'operatore economico, tipicamente coincidenti e consistenti, appunto, nei mezzi di comunicazione di massa.

l'esaltazione di idee e stili di vita socialmente condivisi e l'utilizzo di strutture sintattiche e linguistiche dall'elevato valore simbolico ed evocativo.

L'importanza predominante del linguaggio e delle immagini in relazione all'attività di propaganda è oggetto di numerose riflessioni scientifiche che ne rilevano, a più riprese, l'indiscussa centralità. Come ripetutamente sottolineato da autorevoli studiosi, infatti, il linguaggio si presenta come lo strumento probabilmente più idoneo a raccogliere consensi, proprio in forza della sua attitudine ad essere veicolo di emozioni, conoscenze ed informazioni. Ecco, quindi, che l'uso di vocaboli dall'alto valore simbolico ed evocativo, nonché la costruzione – attraverso la parola – di miti e tradizioni *ad hoc*, rendono di difficile demarcazione la linea di confine tra suggestione e persuasione. Con ogni ragionevole probabilità, è proprio da tale uso distorto e funzionale delle strutture sintattiche e delle immagini – talvolta anche sotto forma di *slogan* – che il fenomeno propagandistico è presentato ed avvertito in accezione negativa, in quanto potenzialmente teso a raccogliere consensi ed adesioni attraverso la manipolazione della realtà e delle sfere emotive dei destinatari.

Non sembra possibile non rilevare, dunque, la stretta interconnessione tra l'azione propagandistica e la struttura del messaggio veicolato dalla stessa, volto a creare ogni suggestione necessaria per influenzare le reazioni dell'opinione pubblica e l'adesione al programma proposto, finanche attraverso la manipolazione dell'informazione attraverso la costruzione di realtà fittizie, la strumentalizzazione della verità ed il trasferimento di elementi legati ad una tradizione eventualmente costruita per l'occasione<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Per una più approfondita analisi sull'utilizzo funzionale della lingua e sulla capacità evocativa delle parole e delle immagini, si vedano, tra gli altri, E. BERNAYS, *Propaganda*, cit., 21 e ss.; R. B. CIALDINI, *Le armi della persuasione*, Firenze, 1989, 172 e ss.; U. ECO, *La struttura assente. La ricerca semiotica ed il metodo strutturale*, Milano, 1994, 83 e ss.; E. KRISS, *Il "pericolo" della propaganda*, in P. F. GALLI (a cura di), *La propaganda*, Torino, 1995, 44 e ss.; G. ZAGREBELSKY, *Sulla lingua del tempo presente*, Torino, 2010; M. CHIAIS, *La propaganda nella storia*, cit., 11 e ss.;

In ragione di tali premesse è quindi possibile inquadrare il fenomeno propagandistico quale informazione non necessariamente conforme alla realtà, all'interno della quale il propagandista perpetra uno sforzo consapevole e sistematico atto ad influenzare l'opinione pubblica e le relative azioni in senso favorevole al messaggio proposto.

## **2. Considerazioni preliminari in ordine alla distinzione tra pubblicità e propaganda**

Come constateremo più avanti, la tendenza della propaganda ad incidere sui processi di formazione di una coscienza individuale e collettiva coinvolge aspetti diversi ed ulteriori rispetto a quelli indicati dalle scienze politologiche e sociologiche, ponendosi come centro di interesse anche di altre discipline<sup>15</sup>, fra le quali figurano indubbiamente quelle giuridiche.

Definito quindi il fenomeno nelle sue linee generali ed essenziali, il prosieguo del presente lavoro non può che muovere dall'inquadramento dello stesso così come operato dalla dottrina giuridica.

È pur vero, del resto, che sebbene lo studio in oggetto sia volto a cogliere gli aspetti giuridici della propaganda religiosa, non sembra possibile limitarsi ad affrontare il tema prescindendo da una più ampia ed accurata riflessione relativa alla dimensione costituzionale del fenomeno propagandistico largamente inteso, senza differenza alcuna in merito alla connotazione politica, religiosa o ideale.

Lo sforzo che si vuole perpetrare lungo questa prima sezione è teso, infatti, a valutare la possibilità di inquadrare il fenomeno propagandistico anche all'interno del

---

<sup>15</sup> Per un'analisi del fenomeno da parte di altre discipline, si rinvia, tra gli altri, a S. FREUD, *Psicologia delle masse e analisi dell'io*, 1921, trad. it., Milano, 1975, 65 e ss.; J. J. ROUSSEAU, *Du contrat social ou princeps du droit politique*, 1762, trad. it., *Il contratto sociale*, Milano, 1982, 62 e ss; I. KANT, *Logik. Ein Handbuch zu Vorlesungen*, 1800, trad. it, *Logica*, Roma-Bari, 1990, 11.

disposto costituzionale, così da garantirne una tutela rafforzata ed ispirata a principi cardine, guida e direttiva delle legislazioni settoriali, nell'ambito delle quali collocare certamente gli interventi normativi e giurisprudenziali in tema di propaganda religiosa, cui sarà riservato il prosieguo della trattazione.

Riconoscere una valenza costituzionale alla propaganda consentirebbe, quindi, da una parte, di studiare il fenomeno con un'attenzione ed una sensibilità maggiore e, dall'altra, di individuare principi regolatori della materia su cui concentrare una valutazione tesa a riflettere la tendenza normativa e, soprattutto, giurisprudenziale sviluppatasi sul tema.

Ciò posto, procedendo ad una rapida lettura della Carta costituzionale, si può agevolmente rilevare come il fenomeno propagandistico sia assimilabile, quantomeno astrattamente, alla pubblicità commerciale, ricollocata nel novero delle materie tutelate dalla libertà di iniziativa economica privata<sup>16</sup>, ovvero alle forme di manifestazione del pensiero, riconosciute e tutelate dall'articolo 21 della Costituzione.

Annoverare la fattispecie nell'ambito di operatività dell'una o dell'altra disposizione comporta, con ovvia evidenza, ripercussioni differenti in tema di limiti e bilanciamento con gli interessi confliggenti, trattandosi ora di libertà economica e ora di rapporti civili.

Da tali considerazioni deriva, dunque, la necessità di valutare specificamente le analogie e le differenze tra i fenomeni in questione, muovendo le mosse da un preliminare confronto tra la propaganda e la pubblicità commerciale<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> La giurisprudenza costituzionale è orientata nel senso di ricomprendere la pubblicità nel novero di materie tutelate dall'articolo 41 della Costituzione in ragione del suo carattere di strumentalità rispetto all'attività di impresa, nonché della tendenza della legislazione nazionale di porre limiti al fenomeno con un andamento costante, focalizzato in particolar modo sulla tutela dei consumatori, da una parte, e quella dei concorrenti, dall'altra: Corte costituzionale, sentenza n. 68 del 1965 e n. 231 del 1985.

<sup>17</sup> Per una più approfondita disamina del fenomeno, si rinvia, tra gli altri, a P. BARILE, P. CARETTI, *La pubblicità e il sistema dell'informazione*, Torino, 1984; S. GATTI, *Pubblicità commerciale* (voce), in *Enc. Dir.*, XXXVII, Torino, 1987, 1058 e ss.; A. MELONCELLI, *Pubblicità (dir. pubbl.)* (voce), in *Enc. Dir.*, XXXVII, Milano, 1988, 1028 e ss.;

È ormai condiviso, nel lessico comune, il significato di pubblicità come l'insieme di strumenti e mezzi atti a promuovere un determinato prodotto o servizio, al fine di far nascere nei consumatori un atteggiamento favorevole nei confronti del medesimo e di accrescere, per l'effetto, il potere di mercato e di concorrenza dell'operatore economico proponente<sup>18</sup>.

Tale definizione è mutuata anche dalla legislazione vigente, nell'ambito della quale l'articolo 2, primo comma lett. a), del decreto legislativo n. 145 del 2007<sup>19</sup> definisce la pubblicità<sup>20</sup> come: "qualsiasi forma di messaggio che è diffuso, in qualsiasi modo, nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale allo scopo di promuovere il trasferimento di beni mobili o immobili, la prestazione di opere o di servizi oppure la costituzione o il trasferimento di diritti ed obblighi su di essi".

Sulla scorta di tali definizioni, la dottrina ha sintetizzato i requisiti essenziali di ciascuna forma di pubblicità, quali<sup>21</sup>: a) un elemento oggettivo, ossia il messaggio, in qualsiasi modo veicolato; b) un elemento soggettivo, ossia la diffusione del messaggio nell'ambito di un'attività che sia riflesso ed impiego della qualifica professionale del

---

L. PRINCIPATO, *La pubblicità commerciale. Fondamento costituzionale e limiti*, Napoli, 2008; E. APA, *La pubblicità commerciale. Struttura, natura e referenti costituzionali*, Napoli, 2011.

<sup>18</sup> Cfr. M. GOBBO, *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale. Esperienza italiana e profili comparatistici*, Padova, 1997, 1 e ss.

<sup>19</sup> "Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole."

<sup>20</sup> A meri fini di completezza si specifica, tuttavia, che nell'alveo delle forme di pubblicità sono ricomprese altresì le pratiche commerciali tra professionisti e consumatori, nonché le comunicazioni commerciali. Le prime sono individuate dall'articolo 18, comma 1, lett. d), del Codice del consumo come "qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresa la pubblicità e la commercializzazione del prodotto, posta in essere da un professionista, in relazione alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori"; le seconde, invece, sono definite dal Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici come: "immagini, siano esse sonore o non, che sono destinate a promuovere, direttamente o indirettamente, le merci, i servizi o l'immagine di una persona fisica o giuridica che esercita un'attività economica e comprendenti la pubblicità televisiva, la sponsorizzazione, la televendita e l'inserimento di prodotti. Tali immagini accompagnano o sono inserite in un programma dietro pagamento o altro compenso o a fini di autopromozione".

<sup>21</sup> Cfr. M. BASSINI, *Informazione e mercato*, in AA. VV., *Diritto dell'informazione e dei media*, Torino, 2019, 207 e ss.

mittente, a nulla rilevando la sua natura pubblica o privata; c) un elemento teleologico<sup>22</sup>, inteso come contenuto promozionale del messaggio trasmesso, attinente alla sua finalità e non già agli effetti concretamente espliciti.

È, quindi, possibile rilevare - *ictu oculi* - come la pubblicità si prefigga l'obiettivo preminente di portare determinati prodotti all'attenzione della società, creando consenso ed approvazione sui medesimi e vincendo così la confusione creata dalla libera concorrenza, proprio come, nel libero mercato delle idee, la propaganda si pone il fine di orientare l'opinione pubblica, canalizzandola verso l'ideologia veicolata<sup>23</sup>.

Muovendo da tale constatazione appare quindi possibile abbracciare l'ulteriore definizione di pubblicità quale *species* del più ampio *genus* "propaganda", e più specificamente quale "complesso delle varie forme di propaganda aventi lo scopo di far conoscere e di diffondere tra il pubblico un determinato prodotto".

È chiaro, del resto, che il comune obiettivo di orientare l'opinione pubblica e creare consenso, determini un'inevitabile identità degli strumenti e delle tecniche persuasive utilizzate dal "promotore", a prescindere - quantomeno in origine - dal suo scopo economico, politico, religioso o ideologico.

In entrambi i casi, infatti, viene utilizzato il medesimo *iter* persuasivo, teso ad incidere sui meccanismi psicologici di decisione dei consociati, anche per il tramite di ridondanti associazioni tra il prodotto o l'idea proposti e forti valori identitari, spesso declinati anche in termini di ricerca ed attribuzione dello *status* sociale oggetto del comune desiderio<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. E. APA, *La pubblicità commerciale*, cit., [riferimenti]

<sup>23</sup> Cfr. *supra*, nt. 9.

<sup>24</sup> Sul punto si veda, G. CAPOGROSSI, *L'ambiguità del diritto contemporaneo*, in AA. VV. (a cura di), *La crisi del diritto*, Padova, 1953, 24, nota 1, nella quale l'autore sottolinea come nel campo propagandistico siano ormai largamente diffusi i "metodi della *réclame* comune che è in gran parte delle odierne aziende industriali e commerciali". Sul punto, si segnalano, G. SANI, voce *Propaganda*, cit., 905 e ss.; V. PACKARD, *The hidden persuaders*, New York, 2<sup>a</sup> ed., 1989, trad. it., *I persuasori occulti*, Torino, 1989, 171 ss.; M. GOBBO, *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale*, cit., 3 e ss.; M. CHIAIS, *La propaganda nella storia*, cit., 43 e ss.

Tornano in gioco gli schemi fondamentali capaci di attivare processi persuasivi nel pubblico; si pongono parimenti al centro parole chiave come coerenza, reciprocità, prova sociale, simpatia e scarsità<sup>25</sup>, capaci di modificare gli equilibri vigenti tra maggioranza e minoranza.

Ciò che più accomuna i due fenomeni in esame è forse proprio il loro tipico riferirsi ad ampi auditori, utilizzando i medesimi canali comunicativi – ancor più con l'avvento delle nuove tecnologie – e le medesime tecniche psicologiche e suggestive.

Tuttavia, sebbene i due fenomeni appaiano simili in merito alle strategie comunicative e persuasive adottate<sup>26</sup>, è necessario sottolineare come la natura degli interessi coinvolti sia profondamente differente, al punto da esigere una tutela differenziata dei medesimi.

La propaganda, infatti, per quanto operi con strutture analoghe alla pubblicità commerciale, se ne distingue nettamente in ordine al terreno di azione, tipicamente relativo alla formazione della coscienza individuale e, nell'accezione sopra accolta, collettiva.

Il messaggio propagandistico, seppur diffuso con i mezzi conosciuti dalla strategia di mercato, non sottende il fine ultimo di promuovere un bene agli occhi dei consumatori, quanto più propriamente l'obiettivo di incidere direttamente e con forza dirimente sui comportamenti sociali dell'individuo, ricercandone il consenso con riferimento al contenuto veicolato.

Ciò determina, con ogni ovvia prevedibilità, una maggior vulnerabilità dei destinatari del messaggio veicolato, intimamente influenzati nella fase di formazione del proprio pensiero politico, religioso o ideologico, e non già in mere scelte

---

<sup>25</sup> Si veda R. B. CIALDINI, *Le armi della persuasione*, cit.

<sup>26</sup> Per ulteriori profili di identità tra pubblicità commerciale e propaganda strettamente politica, si rimanda a A. VIGNUDELLI, *Aspetti giurispubblicistici della comunicazione pubblicitaria*, Rimini, 1983, 312 e ss.; T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967, 169 e ss.; H. Kelsen, *Das Problem des Parlamentarismus*, 1925, trad. it., *Il problema del Parlamentarismo*, in C. GERACI (a cura di), *Il primato del Parlamento*, Milano, 1982, 199 e ss.

economiche e commerciali, di per sé corrispondenti ad interessi variamente declinabili, perlopiù attinenti alla sfera economico-contrattuale<sup>27</sup>.

Proprio tale differente tessuto di riferimento sembra legittimare un discostamento dei due fenomeni, con conseguenti ripercussioni sulla tutela costituzionale dei medesimi.

A ben vedere, del resto, l'idoneità della propaganda ad interferire nel processo formazione di una volontà politica, religiosa o ideale del soggetto consente di rilevarne una particolare interconnessione con altri interessi che, in questo senso, richiedono una tutela costituzionale attenta a preservarne il "nucleo duro", quali, appunto, la libertà religiosa, il diritto di voto, ma anche la libertà di informazione.

Come si avrà modo di approfondire nel corso del presente lavoro, infatti, la libertà di formazione di una propria opinione - tipico interesse speculare alla libertà di propaganda - incrocia quel particolare profilo dell'attività informativa meglio noto alla scienza costituzionalista come «*versante passivo*» del diritto dell'informazione<sup>28</sup>.

Ed è proprio da questo intersecarsi di differenti interessi costituzionali che nasce lo sforzo della dottrina giuridica teso a ricercare un punto di equilibrio tra le libertà

---

<sup>27</sup> Tali suggestioni muovono dalla concezione della propaganda politica disegnata dalla storia e dalla letteratura scientifica del secolo scorso, quale azione mirante a "trasformare il cittadino secondo questa o quella concezione, questo o quel valore", e non già meramente a convincere l'elettore in merito ad una determinata idea politica, così G. CAPOGROSSI, *Incertezze sull'individuo*, in AA. VV. (a cura di), *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, I, Bologna, 1953, 280. Non è tuttavia possibile non rilevare come l'immagine della propaganda politica come forza promotrice di una determinata visione del mondo conosca oggi un momento di crisi. Ecco però che, in una tale stagione di carenza rappresentativa dei partiti politici, di campagne elettorali perpetrate in forza di slogan effimeri, volubili e incapaci di consegnare all'elettore valori solidi e immutabili, la dottrina religiosa sembra essere l'unico baluardo di una visione pacificamente condivisa del mondo e, pertanto, ancor più profondamente idonea ad influenzare la formazione delle coscienze, con riflessi anche sul momento politico.

<sup>28</sup> In merito ai problemi connessi a tale libertà costituzionale si rinvia, tra gli altri, a V. CRISAFULLI, *Problematica della "libertà di informazione"*, in *Il Politico*, 1964, 286 e ss.; C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova, 1973, 24 e ss.; N. LIPARI, *Libertà di informare o diritto ad essere informati?*, in *Dir. rad. tel.*, 1978, 4 e ss.; L. PALADIN, *La libertà di informazione*, Torino, 1979, 9 e ss.; M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Pol. dir.*, 1989, 605 e ss.; P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Dig. Pubbl.*, 1993, 319 e ss.; R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2016, 15 e ss.



coinvolte, parti di un confronto interamente giocato sul terreno delle garanzie e dei limiti costituzionali.

### **3. I «limiti logici»<sup>29</sup> della libertà di manifestazione del pensiero: quale tutela costituzionale per il fenomeno propagandistico?**

La disamina del fenomeno propagandistico, funzionale allo svolgimento di un'oculata operazione di bilanciamento con gli interessi confliggenti, non può prescindere dal considerare gli aspetti connessi alla libertà di manifestazione del pensiero. Del resto, è noto come la propaganda consista fundamentalmente nella veicolazione di un messaggio con fini persuasivi, di talché emerge in maniera pressoché palese la sua astratta configurabilità, quantomeno sotto il profilo linguistico e definitorio, come forma di espressione<sup>30</sup>. Tale considerazione assume rilievo finanche nell'ambito del presente lavoro, allorché si muova dall'obiettivo di tentare una ricostruzione del fenomeno alla luce dei principi e delle regole dettate dalla Carta costituzionale. D'altronde l'esclusione di una perfetta identità tra la propaganda e la pubblicità rende impossibile una collazione del fenomeno propagandistico sotto la copertura dell'articolo 41 della Costituzione<sup>31</sup> e conduce obbligatoriamente al

---

<sup>29</sup> Espressione ampiamente utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale per rigettare le questioni di legittimità proposte con riferimento alle norme contenute nel codice penale, cfr. per esempio, Corte costituzionale sentenze n. 120 del 1957 e n. 100 del 1966. In dottrina il concetto è stato riproposto, in particolare, da S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957, 113 e ss, e P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero* (voce), in *Enc. Dir.*, 1974, 431 e ss.

<sup>30</sup> «Espressioné» s. f. [dal lat. *expressio -onis*, der. di *exprimere* «esprimere», part. pass. *expressus*]. – L'atto e il modo di esprimere, di comunicare ad altri quanto si sente, si pensa o si vuole, cercare definizione.

<sup>31</sup> Ciò, infatti, rende impossibile tentare una collazione del fenomeno propagandistico sotto la copertura dell'articolo 41 della Costituzione, con la conseguente ed ovvia esigenza di cogliere profili che ne legittimino un inquadramento nel novero delle forme di espressione tutelate dalla libertà di manifestazione del pensiero *ex* articolo 21 Cost. La dottrina prevalente, infatti, tende a ricondurre il fenomeno della pubblicità commerciale nell'ambito della libertà di iniziativa economica privata tutelata dall'articolo 41 della Costituzione. In merito si segnalano, E. ROPPO, *Per una più evoluta disciplina della pubblicità commerciale*, Milano, 1968, 226 e ss.; G. ALPA, *Pubblicità, diritto all'immagine, rettifica*, in *Dir. rad. tel.*, 1983, 14 e ss. Tale orientamento è altresì condiviso dalla Corte costituzionale che, con sentenza n. 231 del 1985, ha affermato che: «la netta distinzione tra le manifestazioni del pensiero delle quali, nei limiti ivi previsti, viene affermata la libertà da un lato, e la pubblicità commerciale, della quale viene sottolineata la natura di "fonte di finanziamento" degli organi di informazione,

tentativo di cogliere profili che ne legittimino un inquadramento nel novero delle forme di espressione tutelate dalla libertà di manifestazione del pensiero, con le quali sembra *ictu oculi* assimilabile sotto il profilo meramente definitorio, ma non solo.

Difatti, nel contesto delineato dallo Stato liberal-democratico, la libertà garantita dall'articolo 21 della Costituzione assume un particolare rilievo in ragione della sua natura strettamente funzionale al paradigma del pluralismo ideologico, inteso come concreta possibilità di conoscere e diffondere le differenti convinzioni politiche, economiche e culturali, riflesso e necessario presupposto del diritto di ciascuno di acquisire una propria e – sufficientemente informata – opinione personale.

In forza di tali considerazioni, la libertà di pensiero viene elevata a «pietra angolare<sup>32</sup>» dell'ordinamento democratico, “al cui funzionamento concorre come presupposto e condizione di ogni altro istituto<sup>33</sup>”, e dal quale trae la propria natura poliedrica di valore fondamentale e libertà inviolabile<sup>34</sup>.

Natura riconosciuta a gran voce anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>35</sup> che sin dagli albori della sua attività si è sempre dimostrata pacificamente orientata nel senso di annoverare “la libertà di manifestazione del pensiero tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione”, riconoscendola peraltro come “una di quelle anzi che meglio caratterizzano il regime vigente nello Stato, condizione com'è del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico, sociale<sup>36</sup>”.

---

dall'altro, sta ad indicare in modo inequivoco che quest'ultima è considerata una componente dell'attività delle imprese, come tale assistita dalle garanzie di cui all'art. 41 Cost., e assoggettabile, in ipotesi, alle limitazioni ivi previste al secondo e terzo comma”.

<sup>32</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 84 del 1969.

<sup>33</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Torino, 1970, 464.

<sup>34</sup> In un *obiter dictum* della sentenza n. 168 del 1971, la Corte costituzionale si spinge sino a definire il diritto alla manifestazione del pensiero come il “*il più alto, forse*” tra i diritti primari e fondamentali garantiti dalla Costituzione.

<sup>35</sup> *Ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 11 e n. 98 del 1968, n. 122 del 1970, n. 126 del 1985.

<sup>36</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 9 del 1965.

Tuttavia, sebbene si sia sempre stati concordi nel riconoscere tale libertà come valore centrale dell'intero assetto costituzionale, assai discussa è stata la possibilità di qualificare il pensiero come strumento di formazione delle convinzioni collettive, preordinato, pertanto, ad adempiere ad una funzione sociale, e quindi suscettibile di subire le limitazioni che istighino ad azioni concrete di sovversione della pace o dei principi democratici.

L'estrema controversia della questione, relativa in particolar modo al rapporto tra libertà individuale - quindi persona umana, da una parte - e valore dell'ordinamento - quindi necessità dello Stato, dall'altra - sembra esigere - per l'avanzamento del presente studio e per comprendere se esista e quale sia la tutela costituzionale riservata alla propaganda - una preventiva disamina delle differenti scuole<sup>37</sup>, l'una espressione della c.d. «concezione funzionale» della libertà di manifestazione del pensiero e l'altra promotrice della contrapposta «prospettiva individualistica» della stessa.

È di tutta evidenza, quindi, come il suddetto dibattito trovi il proprio terreno di confronto nel risvolto positivo della libertà di espressione, ovvero nello sforzo teso a delimitarne i confini al fine di comprendere quando ci si trovi dinanzi ad una manifestazione di pensiero tutelata dalla disposizione costituzionale e quando tale protezione sia da escludere<sup>38</sup>.

Orbene, secondo taluni, la libertà di manifestazione del pensiero, come tradizionalmente concepita, intenderebbe attribuire un diritto individuale e non già un

---

<sup>37</sup> Contro la contrapposizione tra concezione funzione e concezione individualistica, si veda, C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova, 1973, 3 e ss.; A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1988, 96 e ss.

<sup>38</sup> Più pacifico per certi versi sembra il dibattito in merito all'aspetto negativo di tale libertà, inteso come garanzia contro ogni qualsivoglia intervento dei pubblici poteri e dei privati idoneo a comportarne un ingiustificato pregiudizio, mediante comportamenti o atti tendenti a limitare il diritto di discutere con gli altri individui, comunicando le proprie convinzioni politiche, religiose, culturali o economiche. Sul pacifico contraddittorio tra le idee, si veda, tra gli altri, A. C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Milano, 1972, *multis locis*.

diritto funzionale all'individuo<sup>39</sup>, sicché la garanzia costituzionale sarebbe riservata al “singolo come tale indipendentemente dai vantaggi e dagli svantaggi che possono derivarne allo Stato<sup>40</sup>”.

In altri termini, quindi, la tradizionale concezione della libertà in esame, ad avviso dei sostenitori della tesi sinora descritta, promuoverebbe, esclusivamente, un aspetto individualistico del diritto<sup>41</sup>, riconosciuto “perché l'uomo possa unirsi all'altro uomo nel pensiero e col pensiero ed eventualmente insieme operare: i vivi con i vivi ed i morti con i vivi e non per le utilità sociali delle unioni di pensiero<sup>42</sup>”.

Questa impostazione appare fortemente correlata al contenuto personalistico della Costituzione, comprovato anche dall'inviolabilità di alcuni diritti, riconosciuti all'individuo ed alle formazioni sociali dall'art. 2, senza alcun riferimento all'interesse dell'ordinamento quale elemento idoneo a condizionarli<sup>43</sup>, di talché non sarebbe la democraticità dello Stato ad avere come conseguenza il riconoscimento di tale libertà, quanto, all'inverso, il riconoscimento di tale libertà a determinare la democraticità dello Stato<sup>44</sup>.

Alla prospettiva individualistica finora descritta, si è replicato sostenendo una concezione funzionale della libertà di manifestazione del pensiero, tutelata, “solo nei limiti della sua utilità storicamente determinata<sup>45</sup>” ed in quanto coesistente

---

<sup>39</sup> Tale impostazione fa leva sul tenore letterale e sulla collocazione della disposizione in esame, inserita nel Titolo riservato ai rapporti civili, tipicamente riconosciuta a tutti e non solo ai cittadini, nell'assenza assoluta di ogni qualsivoglia riferimento alla funzione sociale o politica della medesima libertà, così C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 9.

<sup>40</sup> *Ivi*, 7 e 9.

<sup>41</sup> Cfr. L. PALADIN, *Il principio costituzionale di uguaglianza*, Milano, 1965, spec. pp. 298 e ss.; U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, 397 e ss.; G. ZUCALÀ, *Personalità dello Stato, ordine pubblico e tutela della libertà di pensiero*, in *Rivista italiana di procedura penale*, 1966, 1152 e ss.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Il «tono» dell'espressione verbale: un nuovo limite alla libertà di pensiero?*, in *Giur. cost.*, 1972, 775 e ss.

<sup>42</sup> C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 7 e 9.

<sup>43</sup> Cfr. P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972, 55 e ss.

<sup>44</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero* cit., 11 e ss.

<sup>45</sup> Espressione coniata da C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 7.

all'ordinamento democratico ed al raggiungimento dei fini connessi alla democraticità dello Stato<sup>46</sup>.

Ad avviso di alcuni studiosi, tale qualificazione si paleserebbe come ovvia e logica conseguenza del rilievo secondo cui il pensiero costituzionalmente protetto sarebbe quello riferito ad una pluralità di soggetti, al fine di divulgare conoscenze ed opinioni su determinati argomenti, di natura politica, religiosa o culturale, sicché la manifestazione propagandistica di tale pensiero - intesa come sforzo persuasivo o quantomeno teso a suscitare una qualche reazione negli uditori - opererebbe come strumento di formazione della coscienza individuale e, ancor più, collettiva, risultando pertanto adempimento di una funzione sociale<sup>47</sup>.

In relazione a ciò, la concezione funzionale - ambasciatrice di una tutela della manifestazione del pensiero nell'ambito della comune convivenza - si propone come lo strumento più idoneo a bilanciare i vari interessi in gioco, attraverso un'adeguata protezione delle differenti forme di espressione, non automaticamente e necessariamente soggette a limiti maggiormente vincolanti solo in ragione della funzione sociale svolta dalla medesima libertà<sup>48</sup>.

Ciò detto, a ben vedere, le due scuole non risultano integralmente antitetiche e tali da escludersi a vicenda, potendosi di contro pacificamente comporre in un'impostazione intermedia, atta ad individuare la libertà di manifestazione del pensiero come libertà anche funzionale, oltre che individuale<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. P. BARILE, S. GRASSI, *Informazione (Libertà di)* (voce), in *Noviss. Dig., App.*, 1983, 202 e ss.

<sup>47</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, II, 1066 e ss.; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984, 102 e ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Milano, 1993, II, 205 e ss.

<sup>48</sup> Così, S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957, 56, nt. 62; Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 399 e ss.; A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di uguaglianza*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, 236 e ss.

<sup>49</sup> P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero* (voce), cit., 428 e ss.

Procedendo in questi termini, la libertà in esame potrebbe essere delineata come garanzia di partecipazione ed espansione sociale<sup>50</sup>, in quanto rivolta ad arricchire, da un lato, la società con le conoscenze liberamente diffuse dal singolo, e dall'altro, l'individuo in quanto tale, grazie all'implementazione culturale che deriva dal suo stesso apporto<sup>51</sup>.

La sintesi delle due differenti teorie risulterebbe, peraltro, coerente con la posizione di chi ritiene che la concezione funzionale non debba essere intesa in termini assoluti, bensì sempre in relazione a paradigmi ben delineati, qualificabili ora come obiettivi precisi - e quindi tali da evidenziare la natura funzionale della libertà in relazione a determinate ideologie - ora come valori ampi e generici - e pertanto idonei a porre in luce la dimensione ultra-individuale della libertà stessa, nel suo divenire «momento irrinunciabile del metodo democratico»<sup>52</sup>.

In questi termini, la libertà in esame viene concepita come necessità dell'ordinamento e bisogno dell'individuo, in una prospettiva tesa a definirla come posta a tutela soprattutto del singolo, ma al contempo caratterizzata da notevoli implicazioni sociali. La dimensione individualistica preserva, quindi, una posizione di preminenza storica e logica rispetto alla declinazione funzionale<sup>53</sup>, senza che ciò possa tuttavia condurre a negare che “la garanzia di buon funzionamento del sistema” – democratico – “poggia proprio sulla più ampia libertà di manifestazione del pensiero, essendo essa che alimenta la forza sociale di base che è la pubblica opinione<sup>54</sup>”.

Intesa in tali termini, quindi, la libertà in esame, anche se prevalentemente letta in accezione personalistica, non preclude un suo riconoscimento anche alle formazioni

---

<sup>50</sup> C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 3.

<sup>51</sup> P. BARILE, *sub. nt.* 40.

<sup>52</sup> Sul punto si rinvia a M. GOBBO, *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale*, cit., 89 e ss.; L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quad. cost.*, 1987, 5 e ss.

<sup>53</sup> Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il «tono» dell'espressione verbale: un nuovo limite alla libertà di pensiero?*, cit., 1518 e ss.

<sup>54</sup> Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 972.

sociali, ai partiti, alle organizzazioni religiose ed a ogni qualsivoglia ente o movimento di opinione largamente inteso<sup>55</sup>, ai quali è parimenti garantito il diritto di esprimere pubblicamente le proprie convinzioni religiose, politiche, filosofiche e scientifiche. È in questa accezione che la libertà di manifestazione del pensiero si pone nell'ordinamento costituzionale come cifra della democrazia pluralista e ponte tra libertà individuali e libertà collettive, atte a tutelare l'agire del soggetto nella sfera sociale<sup>56</sup>.

In quest'ottica, anche la propaganda, intesa quale fenomeno idoneo a concorrere alla formazione della coscienza individuale e collettiva tramite un meccanismo di diffusione delle idee su larga scala a fini persuasivi, sembra poter essere ascritta a pieno titolo tra le manifestazioni del pensiero tutelate dall'articolo 21 della Costituzione.

Risulta, peraltro, evidente che il fenomeno in esame, si proponga come indubbiamente funzionale alla determinazione della pubblica opinione su aspetti centrali dell'organizzazione costituzionale - ad esempio la formazione della volontà elettorale e politica dei consociati - e del pieno sviluppo della personalità di ciascun individuo - ad esempio la formazione della coscienza religiosa e/o ideologica.

Ne deriva, quindi, che proprio in ragione dell'attitudine della propaganda a porsi quale declinazione della libertà di manifestazione del pensiero nella sua accezione di valore fondamentale dell'ordinamento, alla stessa non possa che essere riconosciuta la medesima garanzia spettante alle forme di espressione dirette a sollecitare una mera attività di pensiero, più intimamente connesse alla sfera individuale della medesima libertà.

---

<sup>55</sup> Cfr. A. AMBROSI, *Art. 21*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 131.

<sup>56</sup> M. MANETTI, *Libertà di espressione*, in M. FLORES, *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Torino, 2007, 844 e ss.

In tal senso, sembra quindi condivisibile l'opinione già espressa dalla dottrina prevalente, secondo la quale l'articolo 21 ricomprenderebbe sia il diritto di esprimere e divulgare le proprie opinioni sia quello di farne propaganda, al fine di ottenere l'adesione al messaggio veicolato<sup>57</sup>.

Del resto, anche volendosi soffermare sul tenore letterale della disposizione in commento, emerge come la medesima appaia descrittiva, ampia e priva di ogni specificazione atta a legittimare - anche solo astrattamente - restrizioni di per sé non previste, sicché, anche in questa prospettiva, nulla osta al riconoscimento della natura di manifestazione del pensiero tanto alla semplice affermazione di un fatto o alla mera diffusione di una notizia<sup>58</sup>, quanto all'esposizione di un'opinione o di un'ideologia al fine di persuadere e fare proseliti<sup>59</sup>.

Assolutamente concorde sul punto appare peraltro anche la Corte costituzionale che, più volte adita in merito, è risultata assolutamente consolidata nel senso di restringere il concetto di manifestazione del pensiero solo ad alcune estrinsecazioni di contenuti psichici, ivi inclusi i fenomeni propagandistici, ma non anche quelli di incitamento o istigazione, tipicamente più attinenti - ad avviso dei giudici - al momento pratico che a quello speculativo<sup>60</sup>.

Invero, con espresso riferimento al fenomeno in esame, la giurisprudenza costituzionale precisa come pur non potendo essere configurata come una

---

<sup>57</sup> Sul punto si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 1068 e ss., ma anche A. C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, cit., 47, secondo il quale “se di una libertà fondamentale può parlarsi, questa è la libertà di esprimere le proprie idee, e cercare in ogni modo di divulgarle; la libertà di tentare di persuadere gli altri”; A. BEVERE, A. CERRI, *Il diritto di informazione e i diritti della persona*, Milano, 1995, 19 e ss. Con riferimento alla tesi contraria, invece, si vedano G. BETTIOL, *Sui limiti penalistici alla libertà di manifestazione del pensiero*, in *Rivista italiana di procedura penale*, Milano, 1965, 650 e ss.; S. FOIS, *Principi costituzionali e libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 248 e ss.; G. DELITALIA, *I limiti giuridici alla libertà di stampa*, in *Diritto penale. Raccolta di scritti*, Milano, 1976, 957 e ss. G. ZUCALÀ, *Personalità dello Stato, ordine pubblico e tutela della libertà di pensiero*, in *Rivista italiana di procedura penale*, cit., 1154 e ss.

<sup>58</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 94 del 1977, n. 122 del 1970, n. 16 del 1981, n. 18 del 1981.

<sup>59</sup> A. PACE e M. MANETTI, *Commentario alla Costituzione. Art. 21. Rapporti civili. La libertà di manifestazione del pensiero*, Bologna, 2006, 50 e ss.

<sup>60</sup> A. CERRI, *Libertà di manifestazione del pensiero, propaganda, istigazione ad agire*, in *Giur. Cost.*, 1969, II, 1178 e ss.



manifestazione di un pensiero puro ed astratto - quale, ad esempio quello scientifico, didattico, artistico o religioso - “che tende a far sorgere una conoscenza oppure a sollecitare un sentimento in altre persone”, la propaganda è indubbiamente una manifestazione di pensiero, seppur direttamente ed immediatamente correlata ad un’azione<sup>61</sup>.

Ne deriva che, quando usata in modo corretto e legittimo<sup>62</sup>, la propaganda dev’essere qualificata come forma di espressione in considerazione della sua stretta connessione con la sfera informativa e della sua connotazione marcatamente persuasiva e pertanto attinente perlopiù all’aspetto emotivo degli individui, a nulla rilevando lo scopo concretamente perseguito, vale a dire l’azione o l’adesione del destinatario in senso favorevole al messaggio veicolato.

Assunto, quindi, che la propaganda, concorrendo allo sviluppo della coscienza individuale e collettiva, è pacificamente inquadrabile nel novero delle manifestazioni del pensiero, deve indubbiamente ritenersi privo di ogni qualsivoglia interesse il fatto che nel caso concreto la stessa miri a suscitare un’azione o un mero pensiero nell’uditore<sup>63</sup>.

In definitiva, quindi, l’unica linea che pare legittimamente tracciabile al fine di delimitare il raggio d’azione della tutela prevista dall’articolo 21 della Costituzione, è quella tesa a distinguere la propaganda dall’istigazione<sup>64</sup>, tipicamente orientata ad

---

<sup>61</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 87 del 1966, ma anche Corte costituzionale, sentenza n. 9 del 1965.

<sup>62</sup> Secondo P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975, 16 e ss., la propaganda smette di essere tutelata in quanto manifestazione del pensiero solo allorché l’azione provocata tenda “a spingere fattivamente taluno a compiere reati”.

<sup>63</sup> Quanto sostenuto è ancor più vero se si considera l’orientamento – ben riassunto nel motto “*every idea is an incitement*”, coniato da Oliver Wendell Holmes Jr, già giudice associato della Corte Suprema americana - secondo il quale non esistono messaggi che non chiedano all’uditore di fare qualcosa, sicché – risulta impossibile distinguere tra attività di mero pensiero e propaganda.

<sup>64</sup> Per una più puntuale disamina della differenza dei due fenomeni, si rinvia a A. CERRI, *Libertà di manifestazione del pensiero, propaganda, istigazione ad agire*, in *Giur. Cost.*, cit., 1178 e ss.; P. NUVOLONE, *Il diritto penale della stampa*, Padova, 1971, 164 e ss.. Per un inquadramento generale delle analogie tra propaganda e apologia, si veda, invece, P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 111 e ss.; G. LA CUTE, *Apologia e istigazione* (voce), in *Enc. Giur.*,

incitare l'ascoltatore al compimento di un reato, di un illecito non perseguibile penalmente, o, comunque, di un fatto eticamente e socialmente riprovevole<sup>65</sup>, e, pertanto, idonea a causare reazioni pericolose "per la conservazione di quei valori, che ogni Stato, per necessità di vita, deve pur garantire<sup>66</sup>".

In ragione di ciò, in dottrina è ampiamente diffuso l'orientamento atto ad escludere ogni qualsivoglia rilievo costituzionale alle forme di istigazione, in quanto espressione di un intendimento pratico volto a convincere taluno a porre in essere una condotta deplorabile e talvolta persino illecita, finendo così per ammettere, nei casi estremi, la configurabilità di un concreto concorso nel reato tra l'agente e l'istigatore<sup>67</sup>.

Il fenomeno esce quindi dal campo della *cogitationes*<sup>68</sup> ed assume una dimensione concretamente e fisicamente apprezzabile, determinata dal suo tipico riferirsi soprattutto alla volontà - oltre che all'intelletto - dell'uditore che si vuole persuadere a commettere un'azione ben determinata, nel presente o nell'avvenire, attraverso uno sforzo teso a consolidare o a far sorgere un proposito considerato sfavorevole dall'ordinamento e, rispettivamente, già esistente o meno nella mente del destinatario.

Affinché possa considerarsi sussistente un'ipotesi di istigazione è strettamente necessario, pertanto, che il soggetto venga propriamente indotto a tenere un determinato comportamento, sufficientemente delineato nei suoi connotati essenziali

---

II, 1988, 6 e ss.; Con riferimento alla giurisprudenza in tema, si segnalano, Cassazione pen., sez. I, sentenza 16 dicembre 1968; Corte costituzionale, sentenza n. 87 del 1966 e n. 9 del 1965.

<sup>65</sup> Sul punto si veda, tra gli altri, O. BRUNELLO, *Apologia e istigazione (reati di)* (voce), in *Enc. Dir.*, II, 1958.

<sup>66</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 87 del 1966, punto 4.

<sup>67</sup> Invero l'articolo 414 del codice penale prevede e sanziona anche il mero reato di istigazione a delinquere - individualmente inteso - in relazione al quale la Suprema Corte di Cassazione ha affermato la punibilità della condotta consistita nell'eccitazione a commettere uno o più reati determinati e posta in essere pubblicamente a mezzo di scritti, parole o fatti, indipendentemente dalla successiva commissione o meno del reato. Così, Cassazione pen., sez. I, sentenza n. 4815 del 1972, n. 4993 del 1974 e n. 10641 del 1997.

<sup>68</sup> Cfr. O. BRUNELLO, *Apologia e istigazione* (voce), cit..

dall'istigatore<sup>69</sup>, in modo tale da determinare l'intento dell'istigato di porre in essere una condotta corrispondente ai requisiti oggetto di rappresentazione<sup>70</sup>.

In altri termini, ciò che rileva è la finalità del messaggio istigatorio di spingere concretamente qualcuno a commettere un fatto sfavorevole per l'ordinamento; obiettivo integralmente assente nel messaggio propagandista tutelato dall'articolo 21 della Costituzione.

Sebbene la Corte costituzionale ammetta la liceità della propaganda "diretta a convincere"<sup>71</sup>, ne riconosce al contempo la punibilità allorquando raggiunga un grado di intensità e di efficacia tali da risultare "veramente notevole" e cioè idonea ad indurre fattivamente l'interlocutore a commettere un reato, con lesione dell'ordine democratico.

Sembra pertanto possibile sostenere che per godere della tutela costituzionalmente riservata, il fenomeno propagandistico debba limitarsi a perseguire il fine di interferire sui processi volitivi altrui, cercandone l'adesione al messaggio veicolato, senza tuttavia tramutare in vera e propria induzione a tenere un determinato comportamento. Il messaggio veicolato per quanto atto a ricercare consenso e proseliti deve consistere in un invito generico alla fidelizzazione, privo di ogni qualsivoglia induzione a realizzare condotte non ammesse dall'ordinamento e definite nei loro connotati essenziali.

---

<sup>69</sup> Così L. VIOLANTE, *Istigazione* (voce), in *Enc. Dir.*, XXII, 1972.

<sup>70</sup> Sul punto si veda, tra gli altri, P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 266 e ss.

<sup>71</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 84 del 1969, punto 5 diritto, nella quale si afferma, tra l'altro, che: "Non è necessario ricordare come la libertà di propaganda è espressione di quella di manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 21 della Costituzione e pietra angolare dell'ordine democratico. Già nella sentenza 22 giugno 1966, n. 87, la Corte, oltre ad inserire la propaganda nella protezione così apprestata, affermò che essa è assicurata fino al limite oltre il quale risulti leso il metodo democratico. [...] La propaganda è di per sé diretta a convincere, ed infatti questa Corte, nella sentenza 4 febbraio 1965, n. 9, ammise che rientra nell'art. 21 della Costituzione ogni espressione che miri a persuadere dell'utilità e della necessità di un dato contegno. [...] la propaganda per essere punibile deve assumere dimensioni tali e raggiungere un grado tale di intensità e di efficacia da risultare veramente notevole. L'individuazione dei casi in cui, sotto tale profilo, l'ipotesi criminosa può realizzarsi compete al giudice penale".

Rientra a pieno titolo in tale accezione, secondo la dottrina, anche a quella specifica forma di propaganda indiretta meglio nota come apologia<sup>72</sup>, consistente in manifestazioni pubbliche di opinioni tipicamente a favore di un soggetto, di un comportamento o di una opinione generalmente contrari all'opinione corrente<sup>73</sup>.

La *ratio* giustificatrice di un siffatto approccio sembra rinvenirsi nella ricorrenza in tale forma di espressione di un coinvolgimento meramente razionale ed emotivo dell'animo dell'individuo, da considerarsi ammissibile nell'ambito di una "società aperta"<sup>74</sup>, e non già di per sé motivo di disvalore e pericolosità sociale.

Rispetto all'istigazione, quindi, l'apologia pare essere connotata da una minor selettività e da una astratta pericolosità non univocamente orientata, soprattutto in ragione dell'indeterminatezza del destinatario del messaggio veicolato, che ne legittima un trattamento ragionevolmente differenziato<sup>75</sup>.

#### **4. Oltre la semplice "propaganda": la propaganda religiosa come fattispecie autonoma e distinta**

Lo sforzo di una ricostruzione concettuale del fenomeno propagandistico non può che terminare, relativamente al presente lavoro, con un'indagine volta allo studio del più specifico genere della propaganda religiosa.

Alla propaganda in materia religiosa è attribuito un peculiare significato nel nostro ordinamento, differente rispetto alla semplice libertà di manifestazione del pensiero,

---

<sup>72</sup> V. P. BARIILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., 111.

<sup>73</sup> Anche la dottrina orientata a declinare l'apologia quale forma di istigazione indiretta – in luogo della propaganda – sembra pacifica nell'ammettere una sua punibilità, e quindi ad escludere la sua tutela costituzionale, solo se ed in quanto potenzialmente idonea ad assurgere a vera e propria istigazione: cfr. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1981, 585 e ss., e G. BOGNETTI, *Apologia di delitto e principi costituzionali di libertà di espressione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1960.

<sup>74</sup> Così G. LA CUTE, *Apologia e istigazione* (voce), cit., 6.

<sup>75</sup> Cfr. G. DE VERO, *Istigazione a delinquere e a disobbedire alle leggi*, in *Dig. Pen.*, VII, 1993.

in considerazione del quale il fenomeno trova menzione espressa nell'articolo 19 della Costituzione<sup>76</sup>.

Secondo autorevole dottrina per propaganda religiosa s'intendono la "diffusione e comunicazione degli argomenti favorevoli alle proprie tesi e contrarie a quelle degli altri, al fine di modificare l'opinione ed il comportamento di una collettività [...] al fine di indurre tutti coloro i quali, per indifferenza, sarebbero portati a mantenere un atteggiamento neutrale, nei confronti del compimento di certe azioni, ovvero nell'adesione a certe opinioni, ad assumere, invece, una posizione"<sup>77</sup>.

Tale definizione, ampiamente condivisa nel panorama giuridico rilevante, restituisce un'immagine del fenomeno fortemente e necessariamente correlata alle nozioni già elaborate dalle scienze descrittive, imperniate, come visto, sulla proficuità della persuasione e sull'utilizzo di sottili strumenti di convincimento<sup>78</sup>.

La concezione così elaborata permette, inoltre, di rilevare come, anche nel campo religioso, la propaganda non coincida con la semplice esposizione di un proprio orientamento, quanto piuttosto nella veicolazione di un messaggio teso a convincere

---

<sup>76</sup> Per uno studio delle ragioni storiche poste a fondamento di tale scelta si rinvia al successivo capitolo 2.

<sup>77</sup> F. FINOCCHIARO, *Propaganda religiosa e vilipendio della religione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1962, 499. Sul punto si rinvia anche a M. RICCA, *Art. 19* (voce), in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Milano, 2006, 434, secondo il quale il termine "propaganda" indica l'attività consistente nel portare a conoscenza di altri soggetti informazioni, saperi, conoscenze ed ideali al fine di provocare una reazione di apprezzamento o di rigetto. Propagandare una fede religiosa implica tuttavia la messa in opera di una serie di comportamenti più diversificati e specifici. La propaganda religiosa si accompagna generalmente al proselitismo, cioè al tentativo di convertire al proprio credo altri soggetti e, nella maggioranza dei casi, di indurli a entrare all'interno di comunità di fedeli. Determinare altri ad assumere decisioni di questo tenore esige un grado di coinvolgimento psicologico piuttosto ampio e profondo".

<sup>78</sup> *Infra* paragrafo 1 del presente capitolo. In aggiunta a quanto già illustrato si riporta anche la definizione fornita da M. RAGNEDDA, *La propaganda tra passato e presente: evoluzione e ipotesi di comparazione*, in *AnnaliSS*, 3/2003, 273, che identifica la propaganda come "una azione atta a promuovere una particolare idea o dottrina tendente a far sorgere intorno a essa il più vasto consenso possibile, servendosi di tecniche provenienti dal campo sociologico e psicologico e facendo un uso organizzato e deliberato di varie forme di comunicazione, ben coordinate tra di loro, con lo scopo di influenzare l'opinione pubblica a favore del propagandista o del gruppo che la promuove".

circa la bontà dei principi di fede osservati, al fine di mantenerne la fedeltà degli adepti e di ottenerne l'adesione da parte di nuovi soggetti<sup>79</sup>.

Ciò porta ad una seconda riflessione sul punto che sembra rimarcare la connotazione persuasiva del messaggio trasmesso, sottesa alla naturale influenza che l'*agens* pretende di esercitare sul relativo interlocutore, anche attraverso l'uso di strutture sintattiche e comunicative capaci di indurlo ad abbracciare le convinzioni veicolate<sup>80</sup>.

Da questo punto di vista la propaganda religiosa - al pari di quella politica o ideologica - si presenta come un fenomeno nettamente distinto rispetto al semplice dialogo interreligioso, teso ad informare ed a discutere criticamente dei precetti di fede, anche in un'ottica di comparazione e tentativo di comprensione verso le altre confessioni, e pertanto privo di ogni qualsivoglia fine proselitistico.

La propaganda, infatti, si presenta per lo più come un messaggio di carattere propositivo, teso a persuadere circa l'affidabilità delle idee veicolate, senza tradursi, obbligatoriamente, anche nel parallelo tentativo di contraddire o negare quanto sostenuto dai gruppi opposti.

Da ciò derivano, quantomeno nel campo religioso, un progressivo allontanamento dalla concezione di propaganda quale strumento nelle mani delle sole minoranze, ed un conseguenziale, più realistico ed attuale, avvicinamento all'inquadramento del fenomeno come connaturato alla società e, pertanto, utilizzato da tutte le confessioni,

---

<sup>79</sup> Secondo C. LUZZATI, *La non sempre garbata violenza del proselitismo e della propaganda*, ne *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2019, 234: "la propaganda non si indirizza solo all'esterno di un gruppo, a coloro che non sono ancora seguaci di certe convinzioni, ma si rivolge agli stessi adepti, rinsaldandone i legami associativi e alimentandone le identificazioni con ideali comuni. Senza di essa le dinamiche di gruppo si arenerebbero e la libertà di associarsi ne sarebbe impedita".

<sup>80</sup> Cfr. J. PASQUALI CERIOI, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Milano, 2018, 119.

ivi incluse quelle di maggioranza, al fine di consolidare ed allargare la propria comunità di riferimento<sup>81</sup>.

Ciò consente di riflettere sull'ulteriore aspetto che porta da tempo a considerare, quantomeno nella prassi, il proselitismo quale sinonimo del più ampio *genus* della propaganda<sup>82</sup>.

Nel suo significato originario, infatti, il proselitismo indica “l'esplicito tentativo di *convertire* qualcuno, agnostico o diversamente credente, ad una certa fede religiosa”<sup>83</sup>, sicché si ritiene che il termine serva a designare l'attività di predicazione indirizzata verso coloro che non appartengono al credo professato e finalizzata, dunque, ad ottenere nuovi adepti<sup>84</sup>.

È evidente che quanto considerato attività di predicazione da un determinato gruppo religioso, è qualificato da chi lo subisce come attività proselitistica ed implica l'apostrofazione ad apostata del destinatario che, abbandonando la propria fede, decida di convertirsi a quella propagandata<sup>85</sup>.

Tutto questo porta ad evidenziare la presenza di un filo conduttore tra il proselitismo e l'appartenenza confessionale; appartenenza che consente, infatti, di

---

<sup>81</sup> In questa prospettiva non vi è dubbio che siano da considerarsi estranee alla propaganda religiosa quelle forme di proselitismo aventi il fine ultimo non già di conquistare nuove anime, quanto più propriamente di ottenere consensi politici o ancor più di sovvertire l'ordine democratico costituito. Tuttavia, per un'ampia trattazione del fenomeno, soprattutto con riferimento alle forme di proselitismo finalizzate all'arruolamento a fini terroristici si rinvia al successivo paragrafo 3.

<sup>82</sup> *Contra* C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea, legislazione italiana*, Torino, 2010, 142, secondo la quale: “diffusione del messaggio religioso e attività proselitica sono due momenti inscindibili della stessa ambizione”. Ma anche J. PASQUALI CERIOLO, *Propaganda religiosa*, cit., 119, ad avviso del quale: “la propaganda non si esaurisce nel proselitismo (ma non viceversa), inteso come opera di convincimento che mira in via diretta alla conversione dell'altro al proprio credo e al suo conseguente passaggio nella comunità religiosa del propagandista; afferiscono alla disciplina della propaganda le attività di evangelizzazione, esortazione, apostolato, magistero, insegnamento, educazione, pubblicità (non prettamente commerciale), ecc., aventi il fine” di persuadere circa “la fondatezza delle convinzioni personali dell'*agens*”.

<sup>83</sup> Così C. LUZZATI, *La non sempre garbata violenza*, cit., 231, che conclude: “Pertanto, il proselito in greco era, alla lettera, il *nuovo venuto*, il *sopraggiunto*”.

<sup>84</sup> Cfr. J. M. MARTÍ SÀNCHEZ, *Educación, proselitismo y adoctrinamiento: perfil y repercusiones jurídicas*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoe\\_chiesa.it](http://www.statoe_chiesa.it)), 21/2019, 19 e ss.

<sup>85</sup> Sul punto di rinvia a S. FERRARI, *Proselytism and human rights*, in J. JR. WITTE, F. S. ALEXANDER (a cura di), *Christianity and human rights. An introduction*, Cambridge, 2010, 254 e ss.

comprendere chi professi una determinata fede religiosa, al fine di renderlo destinatario del messaggio e, più ampiamente, dell'attività persuasiva perpetrata attraverso la predicazione<sup>86</sup>.

Nelle tre principali religioni monoteiste – cristianesimo, islam ed ebraismo – il concetto di appartenenza religiosa è definito in base a criteri differenti, individuabili a partire dall'esame dei meccanismi di ingresso nelle medesime.

Così se tutte condividono il principio secondo il quale si diventi fedeli attraverso l'atto della conversione<sup>87</sup>, inteso quale frutto di una consapevole decisione personale, le differenze più rilevanti si segnalano nell'individuazione del “momento zero” dell'appartenenza confessionale<sup>88</sup>.

Mentre ebraismo ed islam prevedono che l'appartenenza si trasmetta anche per nascita (via matrilineare per l'ebraismo e patrilineare per l'islam), il cristianesimo richiede la celebrazione di un sacramento specifico, quale il battesimo, sicché il figlio di genitori cristiani non è tale sino al compimento di tale atto.

Invero, anche all'interno del cristianesimo si incontrano discipline differenti a seconda della specifica declinazione confessionale. Così, mentre i protestanti

---

<sup>86</sup> Cfr. C. CIANITTO, *Esiste un dovere di convertire nei diritti delle religioni?*, in *Quad. dir. pol. ecl.*, 2/2019, 265 e ss.

<sup>87</sup> Come ovvio, ciascuna confessione disciplina la conversione al suo credo con modalità differenti. Ciascuno può convertirsi all'islam recitando la testimonianza di fede (*shahādah*) che deve essere libera e volontaria, nel rispetto della lettera del *Corano* (II, 256), secondo la quale non vi deve essere “costrizione nella fede”. Quanto al cattolicesimo, invece, il *canone 748 del CIC* del 1983 esclude la sussistenza di ogni qualsivoglia formalità per la conversione, dichiarando espressamente che: “Tutti gli uomini sono tenuti a ricercare la verità nelle cose che riguardano Dio e la sua Chiesa, e, conoscituala, sono vincolati in forza della legge divina e hanno il diritto di abbracciarla e di osservarla. [...] Non è mai lecito ad alcuno indurre gli uomini con la costrizione ad abbracciare la fede cattolica contro la loro coscienza”. In ultimo, la cerimonia di conversione all'ebraismo - la cui fonte per eccellenza è rappresentata dal *Talmud* babilonese, Yevamot 47a. - richiede il compimento di un atto formale e l'osservanza di una procedura che renda evidente a tutti l'ingresso del nuovo fedele nella comunità. L'iter di conversione include la circoncisione (per l'uomo) e il bagno rituale (sia per l'uomo che per la donna), nonché un “parere” di adeguatezza del candidato pronunciato dal tribunale rabbinico (*Beth Din*) dinanzi al quale si svolge il processo di conversione stesso.

<sup>88</sup> Più ampiamente sul tema S. FERRARI, *Strumenti e percorsi di diritto comparato delle religioni*, Bologna, 2019, 81 e ss.. Sul punto si rinvia anche a MORRIS P., *Community Beyond Tradition*, in P. HEELAS, S. LASH, P. MORRIS (a cura di), *Detraditionalization: Critical Reflections on Authority and Identity*, Oxford, 1996, 238 e ss., che sulla base dei differenti meccanismi di ingresso distingue le religioni tra quelle che si diffondono per “*discent*” – ebraismo ed islam – e quelle che si diffondono per “*assent*” – fra le quali figura appunto il cristianesimo.



praticano il battesimo degli adulti - ponendo l'accento sulla consapevolezza della scelta di fede - altre confessioni praticano il sacramento già agli infanti, sostituendo alla loro volontà quella dei genitori<sup>89</sup>.

Questa differenza si ripercuote anche sulla possibilità, accordata ai singoli fedeli, di cambiare confessione di appartenenza e, di riflesso, sulla configurazione dell'attività proselitistica.

Così, le confessioni religiose convinte che il battesimo sia frutto di una scelta consapevole, compiuta in età adulta e matura, svolgeranno costantemente attività di proselitismo nei confronti di adepti delle altre fedi che, qualora aderenti alla tesi opposta, guarderanno sempre con avversione a questa attività, nella convinzione che, in quanto battezzati, i relativi fedeli debbano rimanere tali vita natural durante<sup>90</sup>.

La *ratio* sottesa ad una simile differenza di vedute è insita nel grado di consapevolezza che si presume sotteso alla momento della celebrazione del sacramento: massima in caso di adulti, possibile oggetto di un successivo ripensamento in caso di fanciulli.

In ultimo, rivolgendo nuovamente lo sguardo alle tre confessioni monoteiste, un'ulteriore differenza sembra scorgersi con riferimento alle finalità, e quindi ai destinatari, dell'attività proselitistica, tesa ad attrarre nuovi adepti nell'ambito del cristianesimo<sup>91</sup> e dell'islam, ovvero volta prioritariamente al mantenimento dei fedeli già appartenenti alla confessione nel caso dell'ebraismo.

Così, muovendo da tale differente tendenza si è soliti classificare le religioni in religioni a vocazione universale e religioni a vocazione particolare, laddove le prime

---

<sup>89</sup> Cfr. S. FERRARI, *Diritti delle religioni e proselitismo*, in *Quad. dir. pol. ecl.*, 2/2019, 219 e ss.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> Il canone 747 del codice di diritto canonico della Chiesa cattolica recita: "la Chiesa [...] ha il dovere e il diritto nativo [...], indipendente da qualsiasi umana potestà, di predicare il Vangelo a tutte le genti".

pongono l'accento sul dovere di ottenere nuove adesioni al proprio credo, mentre le seconde sul dovere di consolidare la propria comunità di riferimento<sup>92</sup>.

Vien da sé che il proselitismo, ben lontano dall'esaurirsi e riassumersi in una dimensione meramente interna alle varie religioni, esplica i suoi effetti anche nell'ordinamento giuridico statale, nel quale assume una particolare rilevanza proprio in ragione dei suoi meccanismi di interazione con il tessuto sociale di riferimento.

Come si avrà modo di illustrare nel proseguo del presente lavoro, in Italia<sup>93</sup> il proselitismo - o meglio l'*amplius genus* della propaganda – trova disciplina e tutela nel testo costituzionale, che ne fa espressa menzione nel suo articolo 19.

Riservando ai prossimi capitoli l'analisi specifica del disposto costituzionale e della giurisprudenza rilevante, ciò che si vuole sin d'ora sottolineare è come, nel nostro ordinamento, la libertà di propaganda religiosa si presenti profondamente unita ad altre libertà parimenti garantite, quali quella di coscienza e quella di professione della propria fede religiosa.

La libertà di coscienza, tradizionalmente intesa come “una sorta di momento genetico intimamente connesso all'individuo, in base al quale diventa possibile per l'individuo scegliere se aderire o meno a una fede o ad una particolare concezione di vita”<sup>94</sup>, risulta, intimamente ed ineludibilmente, interconnessa alla propaganda,

---

<sup>92</sup> Cfr. S. FERRARI, *Diritti delle religioni e proselitismo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2019, 220.

<sup>93</sup> Lo studio delle legislazioni statali sulla libertà di proselitismo presenta un panorama molto diversificato. Mentre alcuni Paesi garantiscono e tutelano costituzionalmente la libertà di propaganda religiosa (v. Italia, art. 19; Colombia, art. 19; Nigeria, art. 38), altri la proibiscono, introducendo proprio nel testo costituzionale tale divieto (si pensi in tal senso alla Costituzione del Ciad che, all'art. 5 vieta “*all propaganda of an ethnic, tribalist, regionalist or religious nature, tending to affect the national unity or the secularity of the state*”). Tra i due estremi si collocano, poi, Stati che, pur non vietando espressamente il proselitismo, proibiscono o rendono particolarmente difficoltoso il cambiamento di religione, come ad esempio il Nepal (art. 23) e alcuni Stati dell'India (nonostante l'art. 25 della Costituzione indiana garantisca il diritto alla propaganda religiosa). Da ultimo si segnalano ordinamenti in cui l'avversione al proselitismo è determinata dalla presenza di una religione di Stato come, nel più noto dei casi, la Grecia (Stato confessionale ortodosso), ma anche la Norvegia e la Danimarca (confessionalmente protestanti) e la Malesia (ove l'art. 3 della Costituzione proclama l'islam quale religione di Stato).

<sup>94</sup> R. BERTOLINO, *L'obiezione di coscienza*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1983, I, 331 e ss.

concepita quale libertà preordinata alla formazione intellettuale dell'individuo<sup>95</sup> in vista di un pieno svolgimento della propria personalità e nel rispetto della sua dignità<sup>96</sup>.

È chiaro, del resto, che la legittimazione, riconosciuta a ciascun individuo, ad assumere un proprio punto di vista sia in campo religioso, che più ampiamente, in campo ideologico<sup>97</sup>, si presti ad essere fortemente influenzata dai condizionamenti che possono essere esercitati su di lui dal propagandista.

Ed è dinnanzi a tale rischio che l'ordinamento è chiamato a tutelare il momento formativo della coscienza religiosa – ma non solo – dell'individuo, ponendolo al riparo da ogni qualsivoglia forma di intrusione indebita ed illegittima<sup>98</sup>; il tutto non tramite la creazione di un ambiente sterile, in cui le coscienze si formino al netto di tentativi persuasivi o di confronto dialettico tra le differenti idee, quanto più opportunamente tramite la garanzia di un effettivo pluralismo che consenta al soggetto stesso di venire a contatto con una pluralità di opinioni, sulle quali poi modellare la propria<sup>99</sup>.

In altri termini ciò che si chiede all'ordinamento non è di porre l'individuo al riparo di ogni tipo di condizionamento esterno, quanto di limitarne il condizionamento quando, per le connotazioni particolarmente aggressive della tecnica persuasiva ovvero per la peculiare vulnerabilità del soggetto stesso, le medesimo appaiano illegittime in un ordinamento improntato al pieno rispetto delle libertà e dei diritti costituzionali altrui<sup>100</sup>.

---

<sup>95</sup> “La maturazione della coscienza individuale in materia religiosa [...] costituisce parte di una più generale maturazione spirituale e intellettuale della persona; dimodoché negare, o dimidiare, la autonomia di tale processo di maturazione equivale a negare, o dimidiare, lo sviluppo della persona in quanto tale”, così P. BELLINI, *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica*, in AA. VV., *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico (Atti del Convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Siena, 30 novembre-2 dicembre 1972)*, Milano, 1973, 1118 ss.

<sup>96</sup> Sulla protezione del percorso di formazione intellettuale del fanciullo, si rinvia al capitolo 3, paragrafo 1, del presente lavoro.

<sup>97</sup> L. Musselli, *Libertà religiosa e di coscienza* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1997, 216 e ss.

<sup>98</sup> Cfr. M. Gobbo, *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale*, cit., 130 e ss.

<sup>99</sup> *Infra*, capitolo 2, paragrafo 4.

<sup>100</sup> *Infra*, capitolo 3.

Da ultimo la propaganda religiosa risulta profondamente unita alla professione della fede, concepita come azione volta a manifestare la propria adesione ad una determinata confessione religiosa e, più in generale, di esprimere e diffondere i propri pensieri in materia.

Sotto questo punto di vista la propaganda si presenta, dunque, come quella puntualizzazione della professione specificamente tesa ad incrementare la comunità di fedeli ed a consolidare le adesioni già ottenute<sup>101</sup>.

Una tal inquadramento del fenomeno sembra coerente con la tutela costituzionale accordata alla libertà di professione, garantita non solo nel suo aspetto statico di appartenenza confessionale, bensì anche nella sua dimensione dinamica<sup>102</sup>, consistente sia nella possibilità di tenere determinate condotte in quanto aderenti ad una certa fede sia nel diritto di ciascun soggetto di mutare il proprio credo, per abbracciarne un altro ovvero nessuno<sup>103</sup>.

In questo quadro di riferimento l'apporto conferito dalla propaganda religiosa si estende anche a quella specifica declinazione della libertà di professione meglio nota come *jus poenitendi*, sicché solo la diffusione del convincimento religioso - anche a fini proselitistici - permette concretamente a ciascun individuo di beneficiare delle informazioni utili al fine di esercitare il proprio diritto all'autodeterminazione, ponderando le decisioni relative alla permanente adesione al culto, ovvero al mutamento del medesimo o, ancora, alla fondazione od allo scioglimento di una nuova confessione religiosa<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> Cfr. L. Musselli, *Libertà religiosa e di coscienza* (voce), cit., 222 e ss.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> Per un'ampia analisi della questione si rinvia a C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale*, Padova, 1974.

<sup>104</sup> Cfr. S. LERNER, *Proselytism, Change of Religion, and International Human Rights*, in *Emory International Law Review*, 12/1998, 447 e ss.

## CAPITOLO II

### **Il difficile inquadramento della propaganda religiosa nella Costituzione italiana**

**SOMMARIO: 1. La Religione di Stato come strumento di coesione e sicurezza sociale nell'Italia liberale - 2. Il confessionismo ideologico del ventennio fascista - 3. La tutela del pluralismo confessionale nei lavori dell'Assemblea costituente - 4. L'erosione dello Stato confessionale tra giurisprudenza costituzionale ed europea**

#### **1. La Religione di Stato come strumento di coesione e sicurezza sociale nell'Italia liberale**

Per individuare i contenuti ed i limiti dello studio che qui si conduce occorre inquadrare il fenomeno, inizialmente, dal punto di vista storico, nella convinzione che solo attraverso una disamina delle esperienze passate si possano meglio comprendere le origini e la portata dell'attuale disposto normativo.

Per ragioni di necessaria brevità, l'*excursus* che si vuole proporre muove dallo Stato borghese, scenario dei primi aneliti di libertà ed uguaglianza senza distinzione di religione e propulsore di una concezione moderna di partecipazione politica e di sistema delle libertà politiche e civili<sup>1</sup>.

Si deve, in particolare, alla dottrina giuridica d'impostazione liberale la delineazione della dimensione negativa della libertà religiosa, intesa quale diritto a non subire costrizioni a tenere determinati comportamenti religiosi, affiancata alla più risalente connotazione positiva della medesima, relativa alla libertà di agire secondo la propria

---

<sup>1</sup> F. LANCHESTER, *Stato (forme di)* (voce), in *Enc. Dir.*, XLIII, 1990.

coscienza e visione religiosa<sup>2</sup>. Accezione che trae le proprie origini dai problemi religiosi ed istituzionali provocati dallo sviluppo del cristianesimo, nell'ambito del quale i cristiani rivendicavano il diritto di abbandonare la religione politeista ufficiale dell'Impero romano, per professare la nuova fede, preservando la lealtà nei confronti dell'Imperatore.

E così, sebbene il nucleo della libertà religiosa sia tradizionalmente connesso a tali eventi, è solo con la dottrina illuministica e poi liberale che si assiste al mutamento della concezione della medesima da una dimensione meramente interna ed individuale alla sua declinazione quale libertà di professare, propagandare ed esercitare il proprio culto, senza interferenze del potere pubblico.

Una tale concezione ha trovato quindi conferma anche nel pensiero di illustri autori come Francesco Ruffini che, seppur più recentemente, hanno qualificato la religione come il campo di massima espressione del carattere socievole dell'uomo sicché non si avrebbe completa libertà religiosa ove, accanto alla individuale, non fosse parimenti concessa la facoltà di manifestazione, propaganda ed esercizio collettivo della propria credenza<sup>3</sup>.

In questo senso la libertà religiosa si presenta tra le prime aspirazioni ed esigenze avanzate dalla società e dalla cultura ottocentesche<sup>4</sup>, pur non trovando nella realtà una immediata codificazione nel diritto oggettivo a causa dell'impianto dello Stato liberale ancorato al carattere elitario dei vertici delle istituzioni e, pertanto, al solo riconoscimento di esigui ambiti fondamentali riservati all'autonomia degli individui ed affrancati dal potere d'interferenza dello Stato.

---

<sup>2</sup> L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza* (voce), cit., 216 e ss.

<sup>3</sup> F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia all'idea*, Torino, 1901, ristampa 1967, 12.

<sup>4</sup> Cfr. G. DALLA TORRE, *Libertà religiosa* (voce), in E. BERTI, G. CAMPANINI, *Dizionario delle idee politiche*, Roma, 1993, 480, secondo il quale "l'esperienza giuridica insegna che il diritto di libertà religiosa non è solo il primo dei diritti dell'uomo a essere rivendicati e riconosciuti, ma è anche un diritto nel quale tutti gli altri vengono a essere in modo singolare ricompresi".

Ponendosi su una linea di continuità e coerenza con il quadro storico di riferimento, lo Statuto Albertino del 4 marzo 1848<sup>5</sup> dedicava ai diritti e ai doveri dei cittadini un numero assai ristretto di disposizioni, formulate con espressioni laconiche e tese a riservare alla discrezionalità del legislatore la successiva normativa di dettaglio.

Più precisamente i diritti dei cittadini erano affermati e garantiti dall'articolo 24 all'articolo 32 della Carta<sup>6</sup> che restituivano una visione delle libertà in chiave strettamente individualistica, ossia come libertà del singolo da esercitarsi in forma esclusivamente singolare<sup>7</sup> - e non già in forma pluripersonale o collettiva - riflettendo così la naturale diffidenza dello Stato ottocentesco nei confronti di ogni qualsivoglia forma di aggregazione e comunità organizzata<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Concesso da Carlo Alberto, Re di Sardegna, il 4 marzo 1848 e divenuto Costituzione del Regno di Italia nel 1861. Per uno studio approfondito dello Statuto si vedano, tra gli altri, A. C. JEMOLO, M. S. GIANNINI, *Lo Statuto Albertino*, Firenze, 1946; G. REBUFFA, *Lo Statuto Albertino*, Bologna, 2003.

<sup>6</sup> Art. 24: "Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi"; art. 25: "Essi contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato"; art. 26: "La libertà individuale è garantita. Nessuno può essere arrestato, o tradotto in giudizio, se non nei casi previsti dalla legge, e nelle forme ch'essa prescrive"; art. 27: "Il domicilio è inviolabile. Nessuna visita domiciliare può aver luogo se non in forza della legge, e nelle forme ch'essa prescrive"; art. 28: "La Stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi. Tuttavia le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo"; art. 29: "Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia, quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto od in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi"; art. 30: "Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re"; art. 31: "Il debito pubblico è garantito. Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile"; art. 32: "È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolare l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono interamente soggetti alle leggi di polizia".

<sup>7</sup> Secondo S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, Padova, 1986, 11 e ss. lo Statuto Albertino rappresentava la traduzione normativa "di un liberalismo individualistico, nel quale l'individuo costituiva l'unica realtà ed i vari gruppi sociali non erano altro che una pura somma di soggetti. Tale concezione storica e politica, che poneva il cittadino isolato di fronte allo stato e derivava dalle teorie scaturite dalla rivoluzione francese, non può meravigliare: ed infatti, la rilevanza dei valori individuali nella legislazione vigente in Italia nei primi anni dopo l'unificazione nazionale si spiega agevolmente se si tiene presente l'intima relazione tra i principi ispiratori del codice civile del 1865 e del codice di Napoleone del 1804; la fedeltà del codice civile del 1865 al modello napoleonico si esprimeva nell'affermazione dei valori individuali, nell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, nella indifferenza ostile nei confronti di ogni forma di vita associata, principi che avevano trovato attuazione in un complesso di norme e di istituti del codice napoleonico".

<sup>8</sup> Invero un'eccezione a questa regola generale era rappresentata dal diritto di riunione, riconosciuto e garantito dall'articolo 32 dello Statuto, ma privo di pari tutela costituzionale in relazione alle adunanze in luogo pubblico

In questo senso non risultavano affatto menzionate le libertà tipicamente esercitabili in forma collettiva, quale prima fra tutte la libertà di associazione sia nella sua portata generica sia a specifici fini sindacali, politici e religiosi.

Così, malgrado l'enunciazione del principio di uguaglianza, anche la libertà religiosa risultava priva di previsione e tutela costituzionale quanto alla dimensione comunitaristica del fenomeno, in linea con la tendenza ancora in atto di qualificare la medesima come mero fatto di coscienza, intimo e personale.

Ma vieppiù. Se si volge uno sguardo d'insieme al disposto statutario si nota come l'assenza di codificazione della libertà religiosa fosse altresì accompagnata dalla previsione di due disposizioni a carattere fortemente conservatore. Si trattava in particolare dell'articolo 1<sup>o</sup> dello Statuto che affermava a chiare lettere il principio confessionista dello Stato e dell'articolo 28 che introduceva una disciplina fortemente limitativa della libertà di stampa in campo religioso.

Più esattamente, con la propria disposizione di apertura, lo Statuto proclamava “la Religione Cattolica, Apostolica e Romana” quale “[..] sola Religione dello Stato” e si limitava ad indicare meramente “tollerati conformemente alle leggi” gli altri culti allora esistenti.

Come risulta ovvio dal disposto normativo, il concetto di tolleranza<sup>10</sup> presuppone tipicamente l'esistenza di uno Stato confessionale, ossia di uno Stato che intenda professare un determinato culto, al pari di una persona fisica, e riservare, per l'effetto,

---

o aperto al pubblico, assoggettate dal secondo comma della medesima disposizione alla disciplina ed alle limitazioni contenute nelle leggi di polizia. Cfr. G. B. UGO, *Statuto* (voce), in *Dig. It.*, XXII, II, 1895, 378 e ss.

<sup>9</sup> V. A. C. JEMOLO, *La natura e la portata dell'art. 1 dello Statuto*, in *Riv. dir. pubbl.*, n. 5-6/1913, 254 e ss.

<sup>10</sup> Secondo D. Schiappoli, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Napoli, 1913, 82, “la tolleranza può assumere vari gradi: a) tolleranza di fatto, quando gli Stati ammettono i dissidenti a vivere nel loro territorio con o senza la facoltà di praticarvi il culto domestico; b) tolleranza legale, quando la prima forma diventa stabile a norma di legge, che protegge i dissidenti contro il fanatismo dei professanti il culto dominante e concede loro alcuni fra i più importanti diritti civili; c) libertà di culto, quando la legge conferisce ai dissidenti tutti i diritti civili e politici e l'esercizio del culto con tutti i contrassegni della pubblicità, purché non si turbi l'ordine pubblico”.



ai culti differenti un riconoscimento forzato ed opportunistico, celante, invero, una reale volontà di non approvarli<sup>11</sup>.

In questo senso l'articolo 1 dello Statuto Albertino si presentava come un avanzo di confessionismo e d'intolleranza religiosa, o meglio come l'ultimo "atto di intolleranza di un regime che appunto con lo Statuto perdeva ogni suo nerbo<sup>12</sup>".

Del resto il disposto costituzionale permetteva, quindi, la libertà di professare il proprio culto ai soli valdesi e israeliti<sup>13</sup>, quali confessioni acattoliche già esistenti sul territorio, nulla statuendo su quanto riconosciuto alle altre confessioni nascenti.

L'anomia statutaria veniva, tuttavia, parzialmente colmata dai principi enunciati da altri articoli, idonei ad influire direttamente sugli sviluppi dell'articolo 1.

Si trattava, in particolare, degli articoli 24 e 25<sup>14</sup> che proclamando il principio di uguaglianza di tutti i cittadini dinnanzi alla legge, consentivano, ad avviso di alcuni, di dedurre una forza profondamente innovativa dello Statuto, tesa ad ammettere implicitamente la libertà di coscienza e l'assoluta uguaglianza civile e politica indipendentemente da qualsiasi fede religiosa<sup>15</sup>.

Tuttavia, neanche una tale ricostruzione interpretativa sembrava riuscire ad evitare l'ovvia conclusione che il vuoto normativo in materia di libertà religiosa comportasse, con ogni evidenza, l'esito di lasciare la propaganda ed il proselitismo privi di ogni qualsivoglia forma di riconoscimento espresso.

---

<sup>11</sup> Cfr. F. RUFFINI, *La libertà religiosa*, cit., 10.

<sup>12</sup> *Ivi*, 10.

<sup>13</sup> Invero, con due provvedimenti del febbraio e marzo 1848 (c.d. *Lettere Patenti*), i fedeli di tali confessioni erano state ammessi a godere dei diritti civili e politici, nonché a frequentare le scuole e le Università ed a conseguire i gradi accademici. Sul punto si veda F. SPANO, *La "rivoluzione discreta". A centosessant'anni dalle Lettere Patenti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), aprile 2008.

<sup>14</sup> Ed ulteriormente dell'articolo 18 che confermava il diritto di vigilanza dello Stato sulla stessa chiesa ufficiale; dell'articolo 32 che poneva per tutti senza distinzione la libertà di riunirsi e quindi anche quella di associarsi a qualunque scopo lecito; degli articoli 22, 23 e 49 che imponevano giuramenti affatto spogli da formule e sanzioni religiose; e degli articoli 68 e 71 che ponevano i concetti dell'unità e dell'uniformità della giustizia, precludendo all'abolizione del foro ecclesiastico. Così F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Articolo 1*, in *Commento allo Statuto del Regno*, I, Torino, 1909, 72 e ss.

<sup>15</sup> *Ivi*, 73.

In aggiunta l'attività di diffusione dei culti acattolici, quantomeno a mezzo stampa, risultava preclusa dall'ulteriore disposizione di tono conservatore dettata dal secondo comma dell'articolo 28, secondo la quale “le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere” non avrebbero potuto “essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo”.

La portata di tale disposizione si risolveva, visibilmente, in un ostacolo alla libertà di propaganda dei culti acattolici con un relativo rafforzamento del principio confessionista sancito dall'articolo 1.

Autorevole dottrina<sup>16</sup> sottolineava tuttavia come la disposizione in oggetto, eccezione alla regola della libertà di stampa senza censure preventive, trovasse in realtà applicazione solo con riferimento ai libri della religione cattolica, nella consapevolezza che assoggettare i libri delle altre confessioni tollerate alla revisione dei Vescovi cattolici sarebbe stato non solo privo di ogni ragionevole fondamento logico, ma altresì contrario allo stesso principio enunciato dalla prima disposizione dello Statuto.

In questo senso, la *ratio* giustificatrice di una simile previsione normativa era da rinvenirsi nella necessità di assicurare la sicurezza morale dei libri destinati all'esercizio del culto cattolico ed all'insegnamento religioso, ossia la loro conformità ai dogmi di fede ed alla disciplina della Chiesa; il tutto al fine di evitare che i credenti potessero essere tratti in inganno acquistando libri, per sé e per l'educazione dei propri figli, contrari alla liturgia ed alla tradizione cattolica<sup>17</sup>.

Tuttavia neanche tale interpretazione riusciva a porre un concreto freno alla negazione della libertà di discussione e di stampa in materia religiosa.

---

<sup>16</sup> Così F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Articolo 28*, in *Commento allo Statuto*, vol. II, cit., 157 e ss., secondo i quali: “tale disposizione [...] in piena armonia con lo spirito che informò l'articolo 1 dello Statuto, riferivasi, com'è naturale, ai soli libri della religione cattolica; perciocché anche nel concetto della semplice tolleranza degli altri culti, non avrebbersi potuto ammettere senza offesa al buon senso che i libri di preghiera dei valdesi e degli israeliti avessero dovuto subire la revisione del vescovo cattolico”.

<sup>17</sup> Sul punto si veda I. RIGNANO, *Libertà dei culti*, Livorno, 1885, 91 e ss.

Invero la legge 26 marzo 1848, dopo aver proclamato, al pari dell'articolo 28 dello Statuto di cui costituiva attuazione ed applicazione, la libertà di manifestazione del pensiero per mezzo della stampa e di qualsivoglia artificio meccanico atto a riprodurre segni figurativi<sup>18</sup>, ne sanzionava penalmente gli abusi in materia religiosa<sup>19</sup>, attraverso il richiamo agli articoli 164 e 165 del codice penale allora vigente<sup>20</sup>.

Si trattava di due disposizioni a carattere fortemente discriminatorio, responsabili di una effettiva limitazione della libertà di discussione e di propaganda delle confessioni acattoliche e dei non credenti.

In particolare, infatti, articolo 164 puniva chiunque “con pubblici insegnamenti, con arringhe o col mezzo di scritti, di libri o di stampe da esso pubblicati o spacciati, attacchi direttamente o indirettamente la Religione dello Stato con principii alla medesima contrari”<sup>21</sup>; e del successivo articolo 165 che prevedeva il carcere, il confino o la multa<sup>22</sup> per “ogni altro fatto o detto non accompagnato dalle circostanze aggravanti indicate nei precedenti articoli, che sia di natura da offendere la Religione, o da eccitarne il disprezzo, ed arrechi scandalo, ovvero turbi od impedisca in qualsivoglia modo l'esercizio della religione” .

Così, muovendo dalla cornice normativa dettata dal combinato disposto delle norme contenute nel codice penale e nell'Editto sulla stampa, si considerava suscettibile di sanzione penale, in quanto attacco alla religione di Stato, tanto la condotta di derisione e disprezzo della medesima, quanto la mera pubblicazione di

---

<sup>18</sup> Legge 26 marzo 1848, articolo 1.

<sup>19</sup> Legge 26 marzo 1848, articoli 16 e 18.

<sup>20</sup> Il codice penale del 1839, entrato in vigore 15 gennaio 1840, dedicava il Titolo I, libro II, ai reati “contro il rispetto dovuto alla religione di Stato”.

<sup>21</sup> L'articolo 164 puniva tale condotta con la pena della relegazione, prevedendo al contempo che “se però il colpevole avrà agito per imprudenza e senza il deliberato proposito di offendere la religione sarà punito col carcere o col confino secondo le circostanze”.

<sup>22</sup> “[.] col carcere o col confino o colla multa, secondo la maggiore o minore gravezza del reato: la pena sarà aumentata di uno o di due gradi qualora il reato sia stato commesso nelle Chiese, od anche fuori di essere in atto di sacre funzioni”.

dottrine e la manifestazione di principi contrari ai dogmi cattolici; ciò nella convinzione che la tolleranza dei culti enunciata dallo Statuto non dovesse in alcun modo essere confusa con la libertà di propaganda e di pubblico insegnamento contrari alla religione cattolica<sup>23</sup>.

Sembra infatti prevalente nella giurisprudenza di quegli anni l'orientamento secondo il quale tali fatti fossero da considerarsi idonei a "sconvolgere la santità dei principi della religione dello Stato e tali da portare turbamento grave nella civile società, scalzandone il principale fondamento<sup>24</sup>".

La tendenza dell'epoca pare dunque quella di tutelare i dogmi della Chiesa al fine di garantire non già l'integrità ed il prestigio che le sono propri, quanto più puntualmente la coesione sociale e la sicurezza dello Stato e, quindi, la monarchia, quale ordine costituito che trova il suo fondamento nella religione cattolica<sup>25</sup>.

Sulla scorta di ciò venivano considerati attacco alla religione, e dunque reato ai sensi degli articoli 164 e 165, anche gli insegnamenti pubblici contrari ai noti principi cattolici<sup>26</sup>, con una palese e decisiva interferenza del principio confessionista dello Stato che imponeva un rigoroso divieto di discussione e di propaganda religiosa.

Orbene, il quadro di forte limitazione della libertà religiosa delle confessioni acattoliche, disegnato dalle fonti sinora esaminate, è stato profondamente innovato e modificato dagli interventi legislativi successivi allo Statuto Albertino, tesi a ridurre la

---

<sup>23</sup> Cfr. Corte di Cassazione Subalpina, sentenza 28 maggio 1850 e 18 giugno 1858, come riportata da I. RIGNANO, *Libertà dei culti*, cit., 94.

<sup>24</sup> Cfr. Lettera di S.E. il Guardasigilli di S.M. del 2 ottobre 1838 a S.E. il Vice Presidente del Consiglio di Stato, 33.

<sup>25</sup> A. CONSOLI, *Il reato di vilipendio della religione cattolica*, Milano, 1957, 10, sul punto sostiene che: "Lo Stato eleva alla tutela penale l'intero contenuto dogmatico e morale della religione cattolica facendo propri i principi e gli insegnamenti di questo".

<sup>26</sup> Cfr. Corte di Cassazione Torino, sentenza 11 agosto 1957, in *Giur. Stati Sardi*, 1857, I, 761, che qualificava come reato l'insegnamento e la diffusione della religione protestante, tipicamente contraria ad alcuni dei principali dogmi del cattolicesimo.

portata applicativa del principio confessionista, senza tuttavia negarne mai l'espressione formale.

In tal senso, “la legislazione liberale si presenta così come una progressiva emancipazione dei cittadini dai vincoli ai quali erano legati in virtù del confessionismo statale dei periodi precedenti: emancipazione che lascia poi libero il *civis* di comportarsi come meglio crede, secondo i propri convincimenti religiosi o areligiosi, nella vita privata e sociale. Oltre questa emancipazione, l'indice di valutazione adottato dal legislatore liberale sembra sia stato quello di disciplinare *positivamente* solo le espressioni dell'ideologia e del sentimento religioso. E di concepire la libertà religiosa come un diritto alla *professione* di una determinata fede, alla *celebrazione* del culto e alla *propagazione* delle verità dogmatiche<sup>27</sup>”.

Va collocata in questa prospettiva la legge n. 735 del 1848 (c.d. *Legge Sineo*) che, con il suo unico articolo, escludeva che la libertà di culto potesse costituire eccezione “al godimento dei diritti civili ed all'ammissibilità delle cariche civili e militari”, segnando così un importante passo avanti nella modernizzazione del Regno<sup>28</sup>, pur senza offrire un esplicito riconoscimento della libertà religiosa e ancor meno della libertà di propaganda religiosa.

La vera forza innovatrice dell'intervento legislativo consisteva, dunque, proprio nel porre le basi per il fondamento pratico della libertà religiosa, attraverso l'enunciazione

---

<sup>27</sup> C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa*, Milano, 1973, 24 e ss.

<sup>28</sup> Nell'ambito del percorso di modernizzazione si vedano, tra le altre, le leggi Siccardi, rispettivamente nn. 1013 e 1037 del 1850, responsabile della contrazione del foro ecclesiastico entro il suo ordine; la legge Rattazzi, n. 878 del 1855, che privava di personalità giuridica gli ordini religiosi non dediti alla predicazione, all'educazione o all'assistenza degli infermieri e gli enti ecclesiastici che non offrissero servizi religiosi in favore della popolazione; la legge n. 3096 del 1866, che privava di personalità giuridica gli enti ecclesiastici che prevedevano la vita in comune dei loro membri; la legge n. 3848 del 1867 che sopprimeva tutti gli enti ecclesiastici diversi da parrocchie, enti di governo o di effettiva cura delle anime; la legge n. 3725 del 1859 (*Legge Casati*) di riforma del sistema di istruzione, sottratto dal controllo dell'autorità ecclesiastica; ed il codice Pisanelli del 1865 che riservava al solo matrimonio civile la rilevanza nell'ordinamento dello Stato.

di un principio teso ad assicurare ai fedeli acattolici ed ai non credenti un'effettiva e concreta garanzia di parità nel godimento dei diritti<sup>29</sup>.

Questo primo passo verso l'elusione, per la "pratica via", della rigidità statutaria ha trovato, poi, il suo naturale avanzamento e completamento con la nota *legge delle Guarentigie* del 13 maggio 1871<sup>30</sup>, responsabile di una decisiva accelerazione del processo di laicizzazione dell'ordinamento liberale.

La legge, affermando per la prima volta, a chiare lettere, il principio di libera discussione sulle materie religiose<sup>31</sup> ha rappresentato, infatti, una svolta rilevante sull'orizzonte della libertà religiosa, rafforzando, per un verso, il diritto del singolo di esternare il proprio credo ed assicurando, dall'altro, la dimensione collettiva della libertà in questione, attraverso la garanzia del diritto di diffondere la propria fede al fine di accrescerne la relativa comunità<sup>32</sup>.

Così la libertà di discussione dettata dalla disposizione in esame con riferimento alla sola religione cattolica, veniva interpretata estensivamente in modo da ricomprendervi anche gli altri culti e svuotare di portata precettiva il già menzionato articolo 28 dello Statuto.

In ragione di ciò la dottrina e la giurisprudenza erano orientate nel senso di ritenere ricompresa nell'ambito di applicazione dell'enunciato normativo non solo la "facoltà di professare positivamente una qualsiasi fede religiosa", ma anche di "astenersi da qualsiasi presa di posizione nei riguardi delle credenze religiose"<sup>33</sup>. Sulla scorta di tali considerazioni ciò che si riteneva tutelato dalla *Legge delle Guarentigie* non era la

---

<sup>29</sup> P. A. D'AVACK, *Il problema storico giuridico della libertà religiosa*, Roma, 1964, 149.

<sup>30</sup> La legge 13 marzo 1871, n. 214 - strutturata in due parti, una relativa alle *Prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede* ed un'altra dedicata alle *Relazioni dello Stato con la Chiesa* - ha rappresentato uno dei primi interventi legislativi tesi a risolvere la c.d. "questione romana", nonché una "legge costituzionale fondamentale dello Stato", così come affermato dal Consiglio di Stato in un parere del 27 marzo 1878.

<sup>31</sup> V. legge 13 marzo 1871, n. 214, articolo 2, ultimo comma: "*La discussione sulle materie religiose è pienamente libera*".

<sup>32</sup> Cfr. J. PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa*, cit., 15.

<sup>33</sup> Cfr. E. VITALI, *Vilipendio della religione dello Stato. Contributo all'interpretazione dell'articolo 402 del codice penale*, Padova, 1964, 55 e ss.

credenza in sé e per sé, ma il diritto di ciascun individuo di affermare come di negare la credenza stessa<sup>34</sup>.

In tal senso la libertà di discussione risultava espressamente garantita “purché contenuta nell’attività di diffusione di principi dottrinali o di dibattito sull’affermazione o sulla negazione del credo, quasi fosse una specificazione della libertà di coscienza in materia religiosa più che il fondamento di un pieno diritto di propaganda e al proselitismo critico”<sup>35</sup>.

Ciò che si negava era, quindi, in altri termini, la possibilità per la discussione religiosa acattolica di spingersi sino ad un approccio integralmente polemico verso l’insegnamento dei vertici della Chiesa.

Tale impostazione sembrava coerente con la disciplina penalistica dettata dal codice penale del Regno pubblicato il 20 novembre 1859<sup>36</sup> che, innovando l’abrogato codice del 1839, escludeva la punibilità sia della conversione religiosa (anche quando la medesima implica l’abbandono della religione di Stato) sia del proselitismo c.d. legittimo, ossia posto in essere con mezzi onesti, quali l’insegnamento e la predicazione. Ne derivava un netto ed importante restringimento dell’area del penalmente rilevante, nell’ambito della quale gli articoli 185 e 188 riconducevano le sole contumelie oltraggiose, cioè le parole di insulto e di derisione della religione cattolica e dei culti tollerati, proferite con animo deliberato, escludendo per l’effetto l’esistenza di un reato in caso di mera diffusione di credenze minoritarie<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> *Contra* O. GIACCHI, *La legislazione italiana sui culti ammessi*, Milano, 1934, 89 e ss., secondo il quale l’articolo 2 della legge 13 maggio 1871, n. 214 “era piuttosto diretto a chiarire che la discussione sulle materie religiose non poteva per sé considerarsi come offesa al Sommo Pontefice, che diretta a porre un principio generale di libertà di discussione”.

<sup>35</sup> J. PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa*, cit., 20.

<sup>36</sup> Il codice penale sardo è stato promulgato il 20 novembre 1859 ed entrato in vigore il 3 aprile 1860.

<sup>37</sup> A tal proposito si rinvia al pensiero espresso da F. CARRARA, *Programma del corso di diritto criminale: parte speciale ossia esposizione dei delitti in specie*, Vol. 6, Lucca, 1871, 3300 e ss., che, censurando il codice penale toscano del 1853, sembra prediligere il dettato normativo del codice sardo, sostenendo che: “il delitto di proselitismo [...] ravvisato nel solo fatto di fare proseliti mediante la mera opera della parola esortatrice e della persuasione contenuta nei limiti della semplice polemica, non parmi una figura criminosa che possa costruirsi senza assurdi

Il principio di pari tutela penale del sentimento religioso, indipendentemente dalla sua specifica declinazione cattolica o meno, incontrava tuttavia un contemperamento, retaggio ed espressione del clima conservatore ad ogni modo ancora vigente nella normativa statutaria.

Il secondo comma dell'articolo 185, infatti, puniva chiunque avesse commesso pubblicamente “fatti di natura” tale “da offendere la religione, od eccitarne il disprezzo [...]” e produrre scandalo.

Come evidente la disposizione, dettata solo con riferimento alla religione di Stato, riproduceva pressoché pedissequamente l'articolo 165 dell'abrogato codice penale albertino del 1839, ponendosi in linea di continuità con la già manifestata esigenza politica di mantenere l'omogeneità religiosa del Regno, quale fondamento dell'armonia sociale e dell'integrità della nazione.

Sulla scorta di ciò la *Legge delle Guarentigie*, interpretata sistematicamente con la legislazione penale allora vigente, rivelava contenuti insieme di apertura e di conservazione<sup>38</sup>, palesando un'originale intenzione innovativa calmierata poi dalle esigenze tradizionali dello Stato ottocentesco<sup>39</sup>.

Esigenze che invero avrebbero trovato un primo reale ostacolo solo con il codice penale del 1889, meglio noto come codice Zanardelli<sup>40</sup>, attuativo di un nuovo equilibrio tra libertà di discussione e diritto penale.

Fortemente influenzato dall'articolo 2 della *Legge delle Guarentigie*, il codice ampliava, difatti, la tutela del sentimento religioso dai culti tollerati (*rectius*: israelita e valdese) ai

---

e senza deviazione dal principio della uguaglianza nella giustizia. Un diritto si riconosce o non si riconosce: se non si riconosce, non può coartarsene l'esercizio in modo contrario alla natura sua”.

<sup>38</sup> Cfr. J. PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa*, cit., 20 e ss.

<sup>39</sup> In tal senso si vedano, tra gli altri, S. FERRARI, *Ideologia e dogmatica nel diritto ecclesiastico italiano. Manuali e riviste (1919-1979)*, Milano, 1979, 79 e ss.; e A. C. JEMOLO, *Elementi di diritto ecclesiastico*, Firenze, 1927, 260 e ss.

<sup>40</sup> Promulgato il 30 giugno 1889 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1890.



culti ammessi, ossia tutti quelli esistenti di fatto sul territorio dello Stato<sup>41</sup>, cui veniva conseguentemente garantita la libertà di far nascere il proprio credo, diffonderlo e promuoverlo all'interno della compagine sociale.

In questa prospettiva spiccavano, in particolare, due disposizioni che ponevano il nuovo codice in una posizione di assoluta rottura con la rigidità dell'impianto normativo liberale.

Per quanto concerne, in primo luogo, la libertà di proselitismo si registrava un netto restringimento dell'area del penalmente rilevante ai soli casi in cui il medesimo si estrinsecasse in forme di privazione della libertà personale "per fine o pretesto religioso", con la conseguente e generale legittimazione di tutte le altre attività di convinzione, persuasione e conversione che le confessioni religiose, anche acattoliche, svolgevano in nome della propria credenza<sup>42</sup>.

In secondo luogo, sul versante della libertà di discussione sulle materie religiose, si notava un'importante novità in punto di configurabilità del reato, spostata dall'offesa della credenza al vilipendio individuale del credente allo scopo di offendere la religione professata, ove il termine "vilipendio" era riferito alle sole espressioni di "disprezzo, dileggio contumelia, di grossolana e volgare ingiuria"<sup>43</sup>.

Tuttavia, nonostante tali iniziali aperture verso il principio separatistico e di laicità, lo Stato non si dimostrava indifferente rispetto al fenomeno religioso, ed in particolare rispetto alla religione cattolica per la quale continuava ad esprimere – nella prassi legislativa e giurisprudenziale – un decisivo *favor*.

In altri termini, anche volendo tenere in debita considerazione le nuove disposizioni penalistiche, responsabili di un timido avvicinamento tra i diversi culti,

---

<sup>41</sup> V. D. SCHIAPPOLI, *Manuale*, cit., 77: "si dovranno considerare come ammessi non solo i culti che esistono attualmente, ma anche quelli che potranno esistere in avvenire".

<sup>42</sup> Cfr. P. GISMONDI, *Proselitismo* (voce), *Nuovo Digesto Italiano*, 1940, 782.

<sup>43</sup> E. FLORIAN, *Delitti contro la sicurezza dello Stato*, in *Trattato di diritto penale*, II, Milano, s. d., 423.

non si poteva dire che lo Stato fosse completamente neutrale dinanzi al cattolicesimo che, in quanto fede di maggiore adesione sociale, era ragione di forti limitazioni e diseguaglianze nel godimento dei diritti civili e politici.

Orbene, tale era la situazione giuridica in materia nel periodo liberale, destinata, come si vedrà, a subire importanti mutamenti in seguito al primo conflitto mondiale.

## 2. Il confessionismo ideologico del ventennio fascista

All'indomani del primo conflitto mondiale il mondo si presentava profondamente diverso e con lui tutti gli equilibri sino ad allora studiati e messi a punto.

A farsi strada vi erano un nuovo concetto di statalismo<sup>44</sup> e di animo identitario della nazione, affannosamente alla ricerca di un ordine e di una tradizione capaci di placare l'inquietudine sociale lasciata dal conflitto mondiale e dagli straordinari stravolgimenti politici.

In tale contesto il ritorno alla religiosità<sup>45</sup> si presentava quale unica soluzione capace di infondere sicurezza nel futuro, pur mantenendo un solido legame con le radici della civiltà<sup>46</sup>.

La Chiesa, del resto, si presentava non solo come custode dei valori del passato, ma anche come esempio di diplomazia e mediazione<sup>47</sup>, capace di proporre soluzioni

---

<sup>44</sup> Cfr. N. IANNELLO, *Mises di fronte allo Stato onnipotente*, in L. INFANTINO, N. IANNELLO (a cura di), *Ludwig von Mises: le scienze sociali nella Grande Vienna*, Soveria Mannelli, 2004, 260, nella parte in cui, riportando le parole del Prof. Nicola Iannello, ricorda che: "La storia è quella del passaggio dal liberalismo allo statalismo, dell'abbandono da parte dell'Occidente degli ideali di libertà, pace e rispetto dei diritti dell'uomo per inseguire nefaste ideologie di palingenesi terrena".

<sup>45</sup> R. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Bologna, 2009, 62, riassume il fenomeno richiamando la celebre frase pronunciata da Léon Bloy all'indomani della guerra franco-prussiana del 1870: "On ne parlait que de retourner à Dieu".

<sup>46</sup> Cfr. E. CERRETTI, G. DE LUCA, *Il Cardinale Bonaventura Cerretti*, Roma, 1971, 198 e ss.; E. LUDWING, *Colloqui con Mussolini*, Milano, 1965, 175 e ss.

<sup>47</sup> Si pensi, fra l'altro, all'atteggiamento tenuto dalla Chiesa all'indomani del conflitto bellico, tradottosi per lo più in un generale silenzio sui trattati di pace che, secondo l'opinione prevalente, erano considerati dallo stesso Benedetto XV come iniqui, ingiusti e, con ogni probabilità, non durevoli. Sul punto si veda L. SALVATORELLI, *La politica della Santa Sede dopo la guerra*, Milano, 1937, 18 e ss.

al conflitto mondiale in nome della pace fra le nazioni belligeranti<sup>48</sup>, rispetto alle quali rivestiva peraltro posizioni di evidente equidistanza e di supporto umanitario, operativo e morale.

Orbene, la centralità del messaggio e della religione cattolici trovava ampio spazio di espressione anche nell'Italia del dopoguerra<sup>49</sup>, scenario dell'ascesa del regime fascista e di una feconda dialettica fra potere politico e spirituale.

Se, infatti, da una parte, la Chiesa, forte della sua nuova visibilità, sollecitava una riconversione confessionista del Paese, dall'altra lo Stato guardava al cattolicesimo quale base per la legittimazione dei suoi fini e, pertanto, per una ricostruzione dell'anima della nazione e per l'esaltazione del nazionalismo<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Cfr. *Pacem Dei Munus Pulcherrimum* (enciclica del 23 maggio 1920), in I. GIORDANI (a cura di), *Le encicliche papali da Pio IX a Pio XII*, Roma, 1944, 196 e ss., con la quale il Sommo Pontefice Benedetto XV auspicava che: “Ristabilite così le cose secondo l'ordine voluto dalla giustizia e dalla carità, e riconciliate tra di loro le genti, sarebbe veramente desiderabile, Venerabili Fratelli, che tutti gli Stati, rimossi i vicendevoli sospetti, si riunissero in una sola società o, meglio, quasi in una famiglia di popoli, sia per assicurare a ciascuno la propria indipendenza, sia per tutelare l'ordine del civile consorzio. E a formare questa società fra le genti è di stimolo, oltre a molte altre considerazioni, il bisogno stesso generalmente riconosciuto di ridurre, se non addirittura di abolire, le enormi spese militari che non possono più oltre essere sostenute dagli Stati, affinché in tal modo si impediscano per l'avvenire guerre così micidiali e tremende, e si assicurino a ciascun popolo, nei suoi giusti limiti, l'indipendenza e l'integrità del proprio territorio”. Il testo dell'enciclica è altresì facilmente consultabile online: [https://w2.vatican.va/content/benedict-xv/it/encyclicals/documents/hf\\_ben-xv\\_enc\\_23051920\\_pacem-dei-munus-pulcherrimum.html](https://w2.vatican.va/content/benedict-xv/it/encyclicals/documents/hf_ben-xv_enc_23051920_pacem-dei-munus-pulcherrimum.html)

<sup>49</sup> La tendenza della Chiesa a prendere sempre più campo nella vita del Paese si registrava non soltanto in campo politico, ma anche negli ambienti culturali privati con riferimento, *in primis*, al campo dell'istruzione. Risale, del resto, agli anni venti del XX secolo la nascita, a Milano, dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (già Istituto Giuseppe Toniolo di Croce), riconosciuta, nel 1924, quale ente morale dal Ministro della pubblica istruzione, Sen. Alessandro Casati, che in una lettera a Padre Agostino Gemelli scriveva: “questo caso raro di cospicua iniziativa interamente privata nel campo dell'istruzione superiore, il fervore nobilissimo da cui i suoi propugnatori sono animati, l'entusiasmo che, in molte regioni d'Italia, muove numerosissime persone della piccola borghesia e delle classi operaie e campagnole a dar periodicamente il loro obolo al nuovo istituto, sono parsi al Consiglio [superiore della pubblica istruzione] indizi d'un movimento disinteressato e ideale, la cui esistenza fra gli umili torna ad onore del nostro paese”, cit. in G. RUMI, *Padre Gemelli e l'Università Cattolica*, in G. ROSSINI, *Modernismo, fascismo, comunismo. Aspetti e figure della cultura e della politica dei cattolici nel '900*, Bologna, 1973, 205 e ss.

<sup>50</sup> Così, nel XX secolo, accanto alla questione romana, ormai retaggio di un'epoca in declino, sorgeva la questione cattolica alla quale si ancoravano, in particolare, i governi liberali per conservare e rafforzare l'ordine costituito in chiave antisocialista. Sul punto si registra un'ampia letteratura: A. PIOLA, *La questione romana nella storia e nel diritto*, Padova, 1931; G. B. VARNIER, *Gli ultimi Governi liberali e la questione romana*, Milano, 1976; G. B. VARNIER, *Dall'età giolittiana ai giorni nostri*, Milano, 1982; P. BELLINI, *La Chiesa e la politica*, in *Chiesa, Stato e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), novembre 2009.

Tutto ciò tesseva, dunque, un nuovo reticolo istituzionalizzato nel rapporto fra Stato e Chiesa, improntato per lo più a negozi interordinamentali tra pari<sup>51</sup>, con un progressivo allontanamento del potere politico dal tipico atteggiamento liberale di diffidenza verso le forme organizzate del credo e di apertura alla sola libertà di coscienza e di professione individuale del culto.

Era l'alba di un confessionismo nuovo<sup>52</sup>, la cui essenza poteva essere rinvenuta nel discorso tenuto da Mussolini alla Camera il 21 giugno 1921, in occasione del quale affermava che: “[.] la tradizione latina e imperiale di Roma è oggi rappresentata dal cattolicesimo. Se [.] non si resta a Roma senza un’idea universale, io penso e affermo che l’unica idea universale che oggi esista a Roma è quella che s’irradia dal Vaticano. Sono molto inquieto, quando vedo che si formano delle Chiese nazionali, perché penso che sono milioni e milioni di uomini, che non guardano più all’Italia e a Roma. [.] Lo sviluppo del cattolicesimo nel mondo, l’aumento dei 400 milioni di uomini, che in tutte le parti della terra guardano a Roma, è di un interesse e di un orgoglio anche per noi che siamo italiani”<sup>53</sup>.

Sulla scia di tali parole, il cattolicesimo veniva recuperato quale valore intrinseco della società, funzionale al rafforzamento della fedeltà dei *cives* verso la nazione ed

---

<sup>51</sup> Sul punto si rinvia a C. MAGNI, *Congetture sui precedenti della metafora giolittiana delle parallele*, ne *Il Risorgimento*, XV, 3 ottobre 1963, 138 e ss.. Per una visione di più ampio respiro sui rapporti tra Stato e Chiesa all’inizio del XX secolo si vedano, tra gli altri, G. SPADOLINI, *Giolitti e i cattolici*, Firenze, 1970; L. MUSSELLI, *Concordati. Vicende dei rapporti tra Stato e Chiesa nei centocinquanta anni di unità nazionale*, ne *Il Politico*, 3/2011, 165 e ss.

<sup>52</sup> Il confessionismo ideologico, tipico del ventennio fascista, si traduceva, quindi, in un omaggio reso alla dottrina ed all’attività etica della religione cattolica, protetta e favorita dal diritto solo in quanto confessione dominante nell’ordinamento, e pertanto unicamente perché fonte di giovamento ed utilità dello Stato, “non fosse altro per l’*optimum* etico che tendono a realizzare nella collettività”, cit. in P. A. D’AVACK, *Confessionismo* (voce), in *Enc. Dir.*, VIII, 1961. Secondo l’autore, il confessionismo dello Stato autoritario doveva essere tenuto ben distinto da quello tradizionalmente rinvenibile nel XVIII secolo; in tale contesto, infatti, la religione veniva innalzata a religione di Stato non tanto per la sua imprescindibile connessione con la tradizione e le aspirazioni del popolo, quanto più precisamente perché fede propria del monarca, considerata pertanto “fede religiosa vera, tale da procurare a lui stesso e ai suoi sudditi la salute eterna”. La differenza tra i due tipi di confessionismo si ripercuoteva, essenzialmente, sul livello di tutela garantito alla religione di Stato che, nel regime fascista, veniva innalzato alla soglia di difesa dell’identità nazionale, con una conseguenziale riduzione delle libertà confliggenti, prima fra tutte, quella di propaganda e proselitismo dei culti acattolici, come si vedrà *infra*.

<sup>53</sup> B. MUSSOLINI, *Scritti e discorsi*, II, Milano, 1934, 183 e ss.

all'imposizione di un patrimonio valoriale comune, base del regime che stava via via affermandosi.

Il regime fascista ed il cattolicesimo<sup>54</sup> trovavano così un nuovo terreno di confronto, basato sia sulla volontà di ciascuno di affermare la propria presenza sul territorio dello Stato sia sulla condivisione dei medesimi nemici, quali il liberalismo e, prima ancora, gli ideali illuministici.

Così, in considerazione di ciò, il fascismo si presentava come un “sistema pervasivo di senso”<sup>55</sup> che, attraverso l'utilizzo di stendardi, formule e riti tipici della religione cattolica<sup>56</sup>, avanzava nel suo disegno originale di imposizione di un sistema valoriale comune, necessario ad eliminare la differenza tra cittadini e fedeli e, pertanto, approssimando al minimo gli atteggiamenti di dissidenza verso il regime<sup>57</sup>.

Una simile ricostruzione dei rapporti fra potere politico e religione cattolica inciderebbe, con ogni evidenza ed in accezione negativa, sulla libertà di propaganda delle regioni acattoliche in nome del principio confessionista, affermato a chiare lettere dall'articolo 1 del Trattato lateranense, che con un solenne richiamo alla corrispondente disposizione statutaria, individuava la religione cattolica, apostolica e romana quale sola religione dello Stato<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Per un'analisi dei rapporti tra Stato e Chiesa in epoca fascista si veda, tra gli altri, S. ROGARI, *Santa Sede e Fascismo: dall'Aventino ai Patti Lateranensi*, Bologna, 1977.

<sup>55</sup> Così J. PASQUALI CERIOLO, *Propaganda religiosa*, cit., 38.

<sup>56</sup> Sul punto si rinvia a G. MOLTENI MASTAI FERRETTI, *Stato etico e Dio laico. La dottrina di Giovanni Gentile e la politica fascista di conciliazione con la Chiesa*, Milano, 1983; E. GENTILE, *Il culto del littorio. La sacralizzazione della politica nell'Italia fascista*, Roma-Bari, 1993.

<sup>57</sup> Ancora una volta la descrizione dell'effettivo assetto del rapporto fra religione e potere politico veniva lasciata alle parole di Mussolini, che risuonavano in tal senso così: “[...] un regime demoliberale, un regime che noi disprezziamo, può ritenere utile rinunciare all'educazione delle giovani generazioni. Noi, no. In questo campo siamo intrattabili. Nostro deve essere l'insegnamento. Questi fanciulli debbono essere educati nella nostra fede religiosa, ma noi abbiamo bisogno di integrare questa educazione, abbiamo bisogno di dare a questi giovani il senso della virilità, della potenza, della conquista [...] Lo Stato fascista rivendica in pieno il suo carattere di eticità: è cattolico, ma è fascista, anzi soprattutto esclusivamente, essenzialmente fascista”, in *Atti parlamentari, Camera, Discussioni*, leg. XXVIII, tornata 13 maggio 1929, 129 e ss.

<sup>58</sup> “L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'articolo 1° dello Statuto del Regno 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato”.

La necessaria limitazione dell'attività propagandistica dei culti minoritari, e primo fra tutti del culto protestante<sup>59</sup>, veniva altresì sottolineata dalle parole del Sommo Pontefice, Pio XI, che con la nota lettera del 30 maggio 1929, indirizzata al Segretario di Stato, Cardinal Gasparri, confermava la natura confessionista dello Stato, “con le logiche e giuridiche conseguenze di una tale situazione di diritto costitutivo, segnatamente in ordine alla propaganda. [...] Non è ammissibile che siasi intesa libertà assoluta di discussione, comprese cioè quelle forme di discussione, che possono ingannare facilmente la buona fede di uditori poco illuminati, e che facilmente diventano dissimulate forme di una propaganda non meno facilmente dannosa alla religione dello Stato, e, per ciò stesso, anche allo Stato e proprio in quello che ha di più sacro la tradizione del popolo italiano e di più essenziale la sua unità. [...] libertà di coscienza e di discussione devono intendersi e praticarsi secondo la dottrina e la legge cattolica. [...] lo Stato fascista, tanto nell'ordine delle idee e delle dottrine quanto nell'ordine della pratica azione, nulla vuol ammettere che non si accordi con la dottrina e con la pratica cattolica”<sup>60</sup>.

In altri termini, secondo l'opinione espressa dal Sommo Pontefice, l'affermazione della religione cattolica come religione di Stato comportava una necessaria differenziazione del comportamento statale nei confronti dei vari culti professati,

---

<sup>59</sup> Emblematiche a tal proposito le seguenti parole pronunciate dal Sommo Pontefice, Pio XI, ai quaresimalisti del 16-17 febbraio 1931: “voleva infine l'Augusto Pontefice richiamare l'attenzione, le precauzioni, le difese, le reazioni in tutti i modi leciti, perché dalla Laguna all'Jonio – ed aveva motivo di dire così – ma in modo particolare nella Sua Roma sia contrastato il proselitismo protestante che si sviluppa con protervia provocante, che è permesso e lasciato fare, come sono lasciati fare quei mali prima segnalati, con tanta rovina delle anime, con tanto anche pericolo di quello che c'è di più bello ed elevato nella vita di un popolo, la sua unità di coscienza e di fede; proselitismo così permesso che i protestanti medesimi se ne meravigliano e se ne vantano sino all'annuncio, di ieri, di un loro pellegrinaggio in Italia. È lecito domandarsi come ciò potrà essere. Inoltre, questo continuo dilagare di tanto male con la propaganda e con tutti i mezzi, non esclusi gli acquisti territoriali, anche in un ordine di idee non soprannaturale è pieno di pericoli e di minacce. Bisogna perciò – e Sua Santità invitava quei suoi parroci a farlo – tener sempre sveglie le attenzioni in queste direzioni; il Papa li aiuterà sempre, per quanto è a lui possibile e ne è prova il provvedimento di recente da Lui voluto per dare efficace aiuto alla loro opera”, cit. in V. MEACCI, *La libertà di propaganda e proselitismo secondo gli accordi dell'11 febbraio 1929 e la legge 24 giugno 1929, n. 1159*, Roma, 1931, 16 e ss.

<sup>60</sup> *Acta Apostolicae Sedis, Commentarium officiale*, a. XXI, vol. XXI, 11 giugno 1929, n. 7, 297 e ss..

quantomeno a livello individuale, sul territorio nazionale; del resto, l'originaria scelta dello Stato di far sua una determinata religione e non altre, non poteva che tradursi in tali termini, con un'eventuale apertura nei confronti delle fedi differenti che potevano discrezionalmente ed eccezionalmente essere ammesse all'esercizio del culto dal potere politico.

A ritornare protagonista della scena era, dunque, la nozione di culti ammessi, come noto, fortemente correlata all'idea di "tolleranza"<sup>61</sup> già presente in epoca statutaria e della quale ben si conoscevano le restrittive implicazioni in termini di libertà e di esercizio delle medesime.

Tale orientamento trovava conferma, come di consueto, nella coeva legislazione di dettaglio che, con particolare riferimento alla stampa ed all'istruzione, poneva le fondamenta per una considerevole limitazione della libertà di propaganda acattolica, da una parte, e per la propaganda ufficiale e statale della fede cattolica, dall'altra.

Invero, in questa prospettiva assumeva un valore emblematico il decreto 15 luglio 1923, n. 3288<sup>62</sup>, nella parte in cui conferiva al Prefetto provinciale il potere di diffidare il gerente di un giornale o di una pubblicazione periodica [...] che avesse vilipeso "la Patria, la Real Famiglia, il Sommo Pontefice, la Religione dello Stato [...]" e la conseguente facoltà di revocare il riconoscimento necessario per svolgere l'attività ovvero di consentirne uno ulteriore in caso di duplice diffida<sup>63</sup>.

Il tenore delle disposizioni richiamate rievocava, del resto, la normativa ottocentesca<sup>64</sup>, responsabile, come già ampiamente visto, di una forte limitazione della

---

<sup>61</sup> "Magnifica parola in ogni rapporto di diritto privato, detestabile ed obbrobriosa [...] in ogni rapporto di diritto pubblico", cit. in F. RUFFINI, *L'editto sulla stampa e la libertà religiosa*, in F. MARGIOTTA BROGLIO (a cura di), *Diritti delle coscienze e difesa delle libertà. Ruffini, Albertini e "il Corriere". 1912-1925*, Milano, 2010, 183 e ss. (già in *Corriera della Sera* del 17 luglio 1924).

<sup>62</sup> "Norme sulla gerenza e vigilanza dei giornali e delle pubblicazioni periodiche", pubblicato nel luglio 1924 e convertito in legge nel dicembre del 1925.

<sup>63</sup> Decreto 15 luglio 1923, n. 3288, art. 2, lett. b), e art. 3.

<sup>64</sup> Cfr. § 1. del presente capitolo.

libertà di discussione a mezzo stampa per le confessioni minoritari, e nondimeno, della riproposizione di un clima di mera tolleranza, confinante di fatto le medesime nei termini della libertà di coscienza e di professione individuale del culto; il tutto con un ritorno alla tradizionale qualificazione del vilipendio, penalmente sanzionato in merito al contenuto del messaggio diffuso e non già alla continenza espositiva, come previsto dalla legislazione di fine ottocento.

Ma il *favor* verso la religione cattolica non si esauriva di certo in tale intervento normativo.

Ad innovare l'ordinamento, proponendo una nuova declinazione della religione di Stato, vi era la riforma della scuola propugnata e realizzata dall'allora Ministro della Pubblica Istruzioni, Giovanni Gentile<sup>65</sup>.

Nel novero di disposizioni emanate a tal fine, un ruolo preminente era, difatti, rivestito dal regio decreto 1 ottobre 1923, n. 2185 che, per la prima volta, prevede l'obbligatorietà dell'insegnamento "della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta nella tradizione cattolica" negli istituti elementari<sup>66</sup>, "a fondamento e coronamento dell'istruzione" ivi ricevuta<sup>67</sup>.

Per ammissione dello stesso Ministro, l'intervento normativo non perseguiva fini prettamente confessionisti, quanto più propriamente muoveva dalla convinzione circa

---

<sup>65</sup> In attuazione della delega conferitegli con legge 3 dicembre 1922, n. 1601 ("Delegazione di pieni poteri al Governo del Re per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione"). Per uno studio approfondito della medesima si rinvia a G. GENTILE, *La riforma dell'educazione. Discorsi ai maestri di Trieste*, Firenze, 1935; L. AMBROSOLI, *Libertà e religione nella riforma Gentile*, Firenze, 1980.

<sup>66</sup> Tale obbligo veniva poi esteso anche alle scuole medie dall'art. 36 del Concordato lateranense.

<sup>67</sup> V. regio decreto 1° ottobre 1923, n. 2185, art. 3. Seguiva, poi, l'art. 9 che specificando l'obbligatorietà dell'approfondimento progressivo di alcune materie nel corso del quinquennio, stabiliva che: "Il grado superiore, fino alla classe quinta, comprende, oltre lo svolgimento sistematico delle materie del grado inferiore, con particolare estensione delle letture storiche di religione cattolica, avendo riguardo alla tradizione agiografica locale e nazionale: 1° Lezioni sulla morale e sul dogma cattolico, sulla base dei dieci comandamenti e delle parabole del Vangelo; principi della vita religiosa e del culto; sacramenti e rito secondo la credenza e la prassi cattolica [...]".



L'assoluta indispensabilità dell'insegnamento cattolico in ordine alla formazione delle masse, all'educazione del popolo e allo sviluppo intellettuale del Paese.

Nonostante l'originaria *ratio legis*, il complesso normativo, calato nel contesto delineato dal confessionismo ideologico fascista, penetrava in maniera più incisiva e rilevante nell'animo dello Stato e della società, proponendosi non come nuovo modello di istruzione basato su un'endiadi tra pedagogia e religione, bensì come manifestazione pubblica ed ufficiale del credo cattolico.

In questa prospettiva, l'educazione elementare e la funzione sociale del potere pubblico nel merito, pur mantenendo una significativa distanza da qualsiasi intenzione di tipo confessionista, si presentavano come forme di insegnamento ed apprendimento dei dogmi cattolici in una nuova prospettiva che legava sempre più indissolubilmente la pubblica amministrazione alla propaganda cattolica; il tutto in un ambiente sensibile di formazione di coscienze e personalità ancora deboli e influenzabili come quelle tipiche dei fanciulli<sup>68</sup>.

Or dunque il sistema di evidenti vantaggi per il culto cattolico e di decisivi ostacoli allo sviluppo delle fedi differenti, creato dagli interventi normativi sinora esaminati, trovava la sua massima espressione con la promulgazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159<sup>69</sup> ed, in particolare, del suo articolo 5 che, sostituendosi al già noto articolo 2

---

<sup>68</sup> Ciò assumeva connotazioni ancora più incisive in seguito all'entrata in vigore dei decreti 30 aprile 1924, n. 965 (art. 118) e 26 aprile 1928, n. 1297 (art. 119 ed allegato C) che imponevano l'affissione del crocifisso nelle classi elementari e medie accanto al ritratto del Sovrano (Obbligo poi esteso anche alle aule dei Tribunali dalla Circolare del Guardasigilli Rocco del 29 maggio 1926, n. 2134/1867) quasi a voler sottolineare con vigore la nuova endiadi valoriale della nazione ed a propagandare il complesso di principi e dogmi funzionali alla creazione della società fascista. Invero, l'obbligo di affissione del crocifisso nelle aule scolastiche era già stato introdotto dal regio decreto attuativo della legge Casati del 1859 (R.D. 27/1914); l'innovazione non era tanto nei contenuti quanto nella prospettiva dell'intervento normativo teso a sottolineare la storica fede di Casa Savoia e della prevalenza della popolazione, in un caso, e il fondamento etico dello Stato in un disegno di uniformità del complesso valoriale sociale, nell'altro. Sulla storia del crocifisso in Italia si veda P. CAVANA, *La questione del crocifisso in Italia*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (www.olir.it), maggio 2004.

<sup>69</sup> Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi.

della legge sulle Guarentigie<sup>70</sup>, ne riproduceva pressoché pedissequamente il contenuto letterale<sup>71</sup>, mascherando tuttavia un significato sostanziale profondamente diverso e limitativo della libertà di propaganda e proselitismo delle religioni acattoliche.

Invero, nonostante alcune voci ritenessero di poter ricondurre la propaganda all'interno della libera discussione garantita dalla disposizione in esame<sup>72</sup>, i più tendevano ad escludere tale eventualità.

Un'analogia interpretazione sembrava del resto l'unica logicamente praticabile nel contesto delineato dal confessionismo ideologico del ventennio, allorché funzionale al mantenimento dell'uniformità valoriale della società fascista; uniformità che sarebbe stata indiscutibilmente esposta al rischio di pregiudizio da una legittimazione della propaganda acattolica, idonea ad introdurre nuovi dogmi, contrari a quelli posti a fondamento dell'ordine etico voluto dal regime e costruito, per l'appunto, sulla parola predicata dalla religione di Stato<sup>73</sup>.

In considerazione di ciò nasceva, pertanto, l'esigenza di attribuire all'articolo 5 una portata rigorosamente restrittiva, atta ad evitare la diffusione, a fini persuasivi, di verità contrarie al messaggio cattolico.

---

<sup>70</sup> Legge abrogata dall'art. 26, u. c., del Trattato lateranense che affermava: "È abrogata la legge 13 maggio 1871 n. 214 e qualunque altra disposizione contraria al presente Trattato".

<sup>71</sup> L'art. 5, sostituendo l'espressione "sulle materie religiose" con la locuzione "in materia religiosa", sanciva che: "La discussione in materia religiosa è pienamente libera".

<sup>72</sup> In merito si veda la pronuncia resa dal Tribunale di Viterbo, riportata da L. GIAMPIETRO, *La propaganda e il proselitismo e i culti ammessi nello Stato*, in *Vita e pensiero*, 3/1935, 170, nella parte in cui specifica che "per discussione non bisogna intendere il semplice dibattito accademico, per cui ciascuno rimane nella propria opinione, ma quell'opera di persuasione, che si concreta con l'opporre argomento ad argomento e che ha come finalità ultima quella di infondere nel contraddittore la convinzione della propria idea. Dal che discende che nel concetto di «discussione» in materia religiosa, è implicito anche quello di propaganda e che il legislatore, accordando *in proposito* la più ampia libertà, non ha inteso affatto d'impedire la diffusione d'idee diverse dalla cattolica".

<sup>73</sup> Emblematiche in tal senso le parole di G. VOLPE, pubblicate sulla rassegna mensile della rivista fascista, *Gerarchia*, febbraio 1929, e riportate da F. CARRESI, *Ancora sulla libertà di propaganda e di proselitismo*, ne *Il diritto concordatario*, 1936, fasc. nov.-dic., 160: "Conservare l'Italia cattolica è interesse del Papato ed è interesse nostro che in quel cattolicesimo esprimiamo uno dei caratteri del nostro spirito. Che Roma non diventi un campo di caccia delle varie confessioni protestanti anglo sassoni (e certo a questo allude una clausola della Carta di Conciliazione) non so se sia più bisogno e vantaggio della Chiesa Romana o dell'Italia".

In tal senso, l'unica interpretazione ammissibile sembrava, con ogni prevedibilità, quella letterale, idonea di per sé a circoscrivere il termine «discussione» all'esame "d'un determinato argomento, con esposizione delle ragioni favorevoli e contrarie, per giungere ad una conclusione"<sup>74</sup> e, pertanto, per rimuovere le difficoltà e le oscurità tramite la ricerca ed il ragionamento; ciò nella pretesa di tracciare una netta linea di demarcazione con il differente fenomeno propagandistico, tipicamente teso a diffondere la propria idea presso chi non ne ha alcuna o ne segue una differente, tentando di persuaderlo ad aderire alla propria<sup>75</sup>.

In quest'ottica l'interpretazione prevalente era orientata nel senso di considerare ammissibile e libero, ai sensi del citato articolo 5, il confronto sui temi religiosi esclusivamente tra soggetti dotati di un patrimonio culturale e conoscitivo appropriato, nonché di strumenti e linguaggio<sup>76</sup> adeguati alla natura della discussione, da tenersi, peraltro, in sede scientifica, culturale o accademica<sup>77</sup>.

A rimanere escluse dall'ambito di applicazione così delineato erano, dunque, le libertà di propaganda<sup>78</sup> e di proselitismo in senso acattolico<sup>79</sup>, in coerenza con

---

<sup>74</sup> L. GIAMPIETRO, *La propaganda e il proselitismo*, cit., 170.

<sup>75</sup> Cfr. I. GRECO, *Il libero esercizio dei culti ammessi non consente libertà di propaganda e di proselitismo*, ne *Il diritto concordatario*, 2/1936, 52.

<sup>76</sup> Nella stessa relazione del Senato (18 giugno 1929) si specificava che "anche di cose altissime si può discutere con riverenza e con frutto. [...] La controversia religiosa, posta nei suoi limiti convenienti, spesso è guida alla verità".

<sup>77</sup> Sul punto si veda A. GIUSTI, *Confessionismo statale e libertà di culto e di propaganda*, in AA. VV. (a cura di), *Studi in onore di F. Scaduto*, Firenze, 1936, 467.

<sup>78</sup> Al fine di ostacolare in particolar modo la propaganda protestante, alcuni autori ritennero che fosse libera la sola propaganda "tra persone conscie di avere opposte posizioni religiose e consapevoli di porre nella discussione (non importa se orale o scritta, privata o pubblica) a contrasto tali loro diverse opinioni", cit. in O. GIACCHI, *La legislazione italiana*, cit., 90.

<sup>79</sup> Del resto, è proprio nei lavori preparatori alla legge 24 giugno 1929, n. 1159 che si legge: "per certo la discussione, della quale parliamo deve esplicitarsi, conformemente all'intento di tutta la legislazione italiana, rivolta a difendere la libertà e il rispetto debito ai culti ammessi e, particolarmente, alla religione dello Stato" (v. relazione del Senato del 18 giugno 1929).

l'intenzione del legislatore non solo di disconoscerle, ma addirittura di proibirne lo svolgimento pubblico<sup>80</sup>.

Così la libertà di discussione veniva inquadrata come mero corollario delle affermate libertà di culto e di coscienza riconosciute alle religioni acattoliche entro i limiti dell'ordine pubblico e del buon costume<sup>81</sup>; questo in perfetta continuità con la seguente normativa di attuazione, intervenuta a disciplinare la libertà religiosa acattolica in specifici ambiti settoriali, con l'obiettivo di ridurre al minimo il rischio di attività di propaganda e proselitismo sottaciute ed illecite: si pensi, ad esempio, all'articolo 5 del regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289 nella parte in cui prescriveva l'obbligo di autorizzazione preventiva per i ministri di culto acattolici che volessero frequentare luoghi di cura e di ritiro al fine di prestare assistenza ai degenti che lo richiedessero; o ancora all'articolo 8 del medesimo testo che prevedeva un obbligo analogo per l'assistenza religiosa dei militari acattolici in caso di mobilitazione delle forze armate dello Stato.

L'ascesa del regime fascista e del confessionismo ideologico rappresentavano, quindi, un percorso di uniformazione della società attraverso un abile utilizzo della

---

<sup>80</sup> Così P. A. D'AVACK, *Libertà di coscienza, di culto e di propaganda* (voce), in *Enc. Dir.*, XXIV, 1974. Già nella relazione della Commissione si spiegò che “nell'esercizio del culto entro i propri templi la libera predicazione è legittima edificazione e presidio della propria fede. Al di fuori diviene pubblica perturbazione ed insidia contro la fede altrui, tanto più se si diffonde tra i ceti ignoranti e inconsci e fra le disperazioni della povertà e i patimenti delle miserie occulte e vergognose” (Relazione del Senato 18 giugno 1929).

<sup>81</sup> Legge 24 giugno 1929, n. 1159, art. 1: “Sono ammessi nello Stato culti diversi dalla religione cattolica apostolica e romana, purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume. L'esercizio, anche pubblico di tali culti è libero”; e sul punto si vedano anche le parole pronunciate dal Guardasigilli nella Relazione del 30 aprile 1929, secondo le quali: “riservata pertanto, come è giusto una particolare situazione giuridica alla Religione Cattolica che è la Religione dello Stato, devesi consentire in omaggio al principio della libertà di coscienza, che nessuno stato moderno potrebbe ripudiare il libero esercizio di tutti i culti, le cui dottrine o i cui riti non siano contrari all'ordine pubblico o al buon costume. Tale permesso, accordato ai seguaci dei culti acattolici di liberamente dedicarsi alle pratiche religiose secondo i propri convincimenti non significa indifferentismo dello Stato in materia religiosa né, tanto meno, adesione alle dottrine di tali culti. Esso è invece la pure e semplice conseguenza del principio generale di diritto pubblico che ogni attività, la quale non sia in contrasto con le esigenze fondamentali della vita della Società e dello Stato, deve essere ritenuta lecita e, come tale, consentita e tutelata dalla legge”.

normativa ecclesiastica, che non poteva, anche per ragioni di coerenza storica, prescindere da un'iniziale affermazione della libertà di culto e di coscienza acattolici.

Tuttavia la preminente esigenza di avvantaggiare la Religione dello Stato, quale baluardo della tradizione, base etica della nazione e strumento di coesione sociale, impediva di garantire alle confessioni acattoliche la libertà di propaganda e di proselitismo, di per sé idonee a minare la stabilità dell'ordine oculatamente costituito sui dogmi cattolici e la normativa statale di tutela dell'integrità dei medesimi.

Così, negli anni, il sentimento religioso cattolico tornava ad essere anche il fulcro della legislazione penale che, estendo la tutela anche "al fondamento della fede, ossia [la] religione in sé e per sé"<sup>82</sup>, ne prevedeva una specifica tutela allo scopo di preservare l'unità morale e spirituale della nazione<sup>83</sup>.

La salvaguardia del bene giuridico protetto veniva, difatti, posta alla base degli articoli 402 e 724 c.p. che punivano, rispettivamente, chiunque pubblicamente vilipendesse la religione di Stato<sup>84</sup> o bestemmiasse, con invettive o parole oltraggiose, contro la Divinità o i Simboli o le Persone venerati nella religione dello Stato.

---

<sup>82</sup> Cit. nella relazione dell'allora Guardasigilli, Alfredo Rocco, rinvenibile in *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, II, n. 431, Roma, 1929, 189.

<sup>83</sup> Tale impostazione era coerente con il pensiero espresso il 14 maggio 1929 dallo stesso Guardasigilli in occasione del discorso tenuto alla Camera dei Deputati: "noi confermiamo bensì che l'esercizio dei culti ammessi continui ad essere consentito in Italia, che l'appartenenza ad altre religioni non crea incapacità civili e politiche [...] ma prima abbiamo proclamato che lo Stato italiano è cattolico, abbiamo fatto all'organizzazione cattolica [...] una situazione di equo, di ragionevole favore, ma di favore [...]. Or bene, se a queste dichiarazioni si aggiungano le raccomandazioni parlamentari contro la propaganda protestante che hanno accompagnato l'approvazione della legge sui culti ammessi. Se si tenga presente la recente, quanto mai autorevole esaltazione dell'unità religiosa del popolo italiano, che sarebbe delittuoso anche solo incrinare, se non si facciano questioni filologiche sulla «libertà di discutere» e la «libertà di convincere» e si distingue invece, come si deve, libertà di discussione in materia religiosa e libertà di propaganda anticattolica e di proselitismo protestante e si tengono presenti gli stessi inciampi posti dalla legge all'ammissione dei culti non cattolici e all'apertura dei loro oratori, si persuaderà che hanno ragione i cattolici, quando concludono che «non c'è in materia di discussione e di proselitismo parità di posizione tra Chiesa cattolica e le altre confessioni».

<sup>84</sup> Peraltro, ai sensi dell'art. 406 c.p., i delitti contro il sentimento religioso venivano puniti diversamente a seconda che la condotta lesiva fosse stata perpetrata a danno della religione di Stato ovvero dei culti diversi, risultando ovviamente minore in quest'ultimo caso. Sul punto si rimanda a M. PIACENTINI, *Religione (delitti contro il sentimento religioso e la pietà dei defunti)* (voce), in *Nuovo Dig. It.*, XI, 1939, 343 e ss.; e A. SANTORO, *Sentimento religioso e pietà dei defunti* (voce), in *Noviss. Dig. It.*, XVI, 1969, 1127 e ss.

Il combinato disposto delle due disposizioni riconsegnava una tutela ad ampio raggio della religione ufficiale, realizzando di contro un significativo restringimento della libertà di discussione e, ovviamente, di propaganda e proselitismo in senso contrario alla medesima.

### **3. La tutela del pluralismo confessionale nei lavori dell'Assemblea costituente**

Il fascismo lasciava in eredità alla nuova Repubblica italiana un assetto di rapporti fra Stato e confessioni religiose profondamente discriminatorio nei confronti dei culti acattolici ed assolutamente differente rispetto a quello conosciuto in epoca liberale.

Così in un contesto caratterizzato dalla perdurante vigenza dei Patti Lateranensi del 1929, responsabile di un complesso di privilegi e vantaggi per la sola religione cattolica, si faceva strada in maniera sempre più irruenta l'esigenza di conferire una copertura costituzionale alla libertà di professione, di culto e di propaganda delle differenti fedi religiose, capace di garantire un'ampia ed effettiva uguaglianza e titolarità dei diritti inviolabili in capo a ciascun individuo, anche se aderente ad una confessione minoritaria.

All'Assemblea costituente veniva quindi affidato il compito di ripensare la libertà religiosa in una chiave diversa, al riparo dagli errori e dalle ferite inferte dal ventennio appena concluso.

Iniziava così un lungo dibattito, riassumibile, riproponendone i tratti essenziali, nella dialettica tra due posizioni di massima in assoluta antitesi.

La prima, brillantemente esposta dall'On. Cevolotto, si poneva in netto disaccordo con la proposta di mantenere gli accordi lateranensi che, per il loro richiamo all'articolo 1 dello Statuto Albertino, ponevano le basi dello Stato confessionale, per

natura incompatibile, ad avviso del relatore, con l'affermazione di una piena ed effettiva libertà ed uguaglianza religiosa<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Già nella seduta del 21 novembre 1946, l'On. Cevolotto sosteneva che: “la Costituzione dovrebbe essere quella di uno Stato aconfessionale, sia nella forma che nella sostanza [...]. Se si ripetesse il concetto” dell'art. 1 del Trattato (che richiamava, come noto, l'affermazione della religione di Stato contenuta nell'art. 1 dello Statuto Albertino) “si verrebbe di nuovo a creare uno Stato confessionale, anche se si ammettessero poi tutte le possibili disposizioni sulla libertà di culto e di propaganda per le altre religioni. La sua posizione parte, invece, dal principio della libertà di religione e della parità dei diritti delle minoranze. Se si ammette questo principio essenziale della libertà umana, cioè il diritto delle minoranze, si deve logicamente venire alla conclusione che tale diritto è uguale a quello delle maggioranze e quindi la regolamentazione giuridica deve essere per ambedue fondamentalmente la stessa. Riconosce che la regolamentazione amministrativa nei riguardi della religione cattolica dovrà essere diversa da quella per altre religioni, perché incide su fenomeni di portata diversa, ma ciò non toglie che il principio costituzionale debba essere eguale per tutti. Inoltre, creando uno Stato confessionale, si dovrebbero poi lamentare le stesse conseguenze che si sono già avute nel passato. Cita due casi in particolare. Il Codice penale — che è posteriore al Trattato del Laterano — regola negli articoli 402 e seguenti i reati contro la religione dello Stato, fissando le relative pene. Nell'articolo 406 si prevede però che per i delitti contro i culti ammessi, tali pene possano essere diminuite. Questa norma può essere giusta finché la religione dello Stato ha una sua particolare preminenza, ma non è giusta, e non deve essere tale, secondo i suoi principî, se tutte le religioni devono avere diritto di uguaglianza di trattamento. Il secondo caso, che desidera citare, riguarda una sentenza della magistratura, la quale, nell'assolvere per mancanza di dolo un sacerdote accusato di aver strappato ad un ministro valdese e fatto bruciare delle Bibbie di traduzione protestante, afferma chiaramente che i diritti di propaganda degli altri culti devono essere considerati sotto il riflesso che vi è una religione preminente dello Stato. Ora lo Stato non è una persona fisica che possa avere una o l'altra religione e quindi la religione dello Stato non può avere altro significato che quello dello Stato confessionale. Allora, qualunque sia la libertà che si vuole dare agli altri culti, per quanto larghi si voglia essere nelle concessioni, vi sarà sempre il presupposto della religione predominante di Stato, alla luce della quale soltanto dovrà essere interpretata la libertà garantita alle altre religioni. Per questo motivo, se per caso la Costituzione dovesse — per volere della maggioranza — ammettere il principio della religione di Stato come posizione di ripiego, gli articoli che stabiliscono la garanzia e la libertà dei vari culti ammessi, dovrebbero essere molto più ampliati di quello che in origine egli aveva ideato”, cit. in *Atti Assemblea Costituente*. Una tale impostazione del problema veniva condivisa anche dall'On. Calamandrei che, nella seduta del 21 marzo 1947, affermava: “[...] in questo modo, attraverso il richiamo dei Patti lateranensi, si introducono di soppiatto nella Costituzione, mediante rinvio, quelle tali norme occulte, leggibili solo per trasparenza, che saranno in urto con altrettanti articoli palesi della nostra Costituzione, i quali in realtà ne rimarranno screditati e menomati. È inutile ricordarli. Il principio della uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, della libertà di coscienza, della libertà di insegnamento, il principio della attribuzione esclusiva allo Stato della funzione giurisdizionale, tutti questi principî costituzionali sono menomati e smentiti da norme contenute nei Patti lateranensi, le quali vengono tacitamente ricevute nel nostro ordinamento col secondo comma dell'articolo 5. [...] Ora a questi giuristi esperti che sono uomini di coscienza, che hanno comune con me, non le idee politiche, ma il culto di questo alfabeto giuridico, di questa logica pulita e precisa, che è patrimonio comune di tutti i giuristi, io domando: ma non vi avvedete delle incongruenze, delle contraddizioni, delle assurdità giuridiche, che si annidano in questo articolo 5? E vi chiedo: dobbiamo o no fare una Costituzione democratica, che abbia alla sua base i diritti di libertà? Tra questi c'è il diritto di uguaglianza di tutti i cittadini, la libertà di religione, la libertà di coscienza. Non vi accorgete che tutto questo è in contrasto con l'articolo 1 del Trattato, che consacra la religione di Stato e quindi lo Stato confessionale? [...] lo Stato confessionale è inconciliabile colla tutela della libertà di coscienza; perché, nel dare riconoscimento giuridico ad una religione di Stato, e col far passare così questa religione dal piano spirituale al piano temporale, inevitabilmente pone coloro che professano la religione dello Stato in condizione di favore e di privilegio

A favore, invece, del mantenimento dei Patti del 1929, vi era un secondo orientamento sostenuto, tra gli altri, dall'On. Dossetti nell'oggettiva e manifestata convinzione che, anche ammettendo il pluralismo confessionale, alla religione cattolica dovesse essere riconosciuta la natura di "realtà sociale evidentemente diversa" dagli altri culti, proprio in ragione del largo seguito registrato nella popolazione. Muovendo da tale considerazione, la tesi esposta sottolineava l'esigenza di procedere su due fronti differenti: l'uno ancorato al principio di piena e completa libertà delle diverse confessioni religiose; l'altro incentrato sulla necessaria bilateralità della disciplina dei rapporti tra Stato e Chiesa<sup>86</sup>.

---

giuridico, e in condizioni di inferiorità e di menomazione giuridica gli appartenenti alle altre religioni retrocesse al grado di religioni tollerate" cit. in *Atti Assemblea Costituente*.

<sup>86</sup> Più analiticamente, nella seduta del 21 novembre 1946, l'On. Dossetti, in replica all'On. Cevolotto, sosteneva che: "Passando al problema fondamentale delle relazioni con la Chiesa cattolica, reputa che, pur restando fermo il principio dell'eguaglianza e della libertà religiosa di tutti i cittadini, non si possa negare che la Chiesa cattolica si pone di fronte allo Stato in generale, e in particolare in Italia, come una realtà sociale evidentemente molto diversa dai fenomeni religiosi che si concretano in altre confessioni e in altre associazioni religiose. Non è soltanto un problema della parità di diritti di maggioranze o di minoranze, a cui alludeva l'onorevole Cevolotto, ma si tratta di una realtà che l'uomo politico non può assolutamente ignorare, il fatto cioè che la Chiesa cattolica è veramente una istituzione con tutti i caratteri e tutte le funzioni fondamentali di un ordinamento giuridico autonomo, vale a dire le funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria. [...] Dunque, indipendentemente da un giudizio di valore religioso, non può negarsi di essere di fronte a questo fenomeno della Chiesa che è un ordinamento giuridico originario, non riducibile all'ordinamento dello Stato, avendo una sfera di competenza propria in cui esso si esprime con assoluta libertà di movimento. [...] In Italia, in particolare, stima che si debba tenere conto del fattore politico, nel senso cioè di ammettere che la Chiesa cattolica rappresenta un fenomeno che non può essere messo su un piano di parità di fatto, restando fermo il principio della parità di diritto, nei confronti delle altre religioni. [...] Per riassumere, crede che due siano i pilastri da mettere come fondamento dell'edificio che si vuole costruire. Da un lato il principio della libertà piena, completa, delle diverse confessioni religiose; dall'altro il principio della necessaria bilateralità della disciplina dei rapporti tra Stato e Chiesa. Sul primo ritiene già raggiunto l'accordo, in quanto da parte democristiana, che poteva essere sospettata di elevare delle difficoltà, si è riconosciuto che non vi è alcuna difficoltà. Sul secondo principio deve invece raggiungersi l'accordo, e si augura che possa, dal seguito della discussione, trovarsi una soluzione", cit. in *Atti Assemblea Costituente*. Tale impostazione veniva condivisa anche dall'On. La Pira che, sempre nella citata seduta del 21 novembre 1946, esponeva: "[...] ora, se si riconosce che la Chiesa cattolica è essenzialmente una società rilevante per la struttura sociale e per quella dello Stato, ne viene come conseguenza che deve avere un suo ordinamento giuridico, da cui lo Stato non può prescindere. Premessa la necessità che l'ordinamento dello Stato deve riflettere la struttura reale della società in tutti i suoi elementi, se si abbandona la mentalità illuminista e si guarda la realtà con l'occhio della concretezza storica, gli pare logico affermare che nella Costituzione dello Stato deve essere rispecchiato anche l'ordinamento della Chiesa cattolica. [...] Su tutte le altre questioni ritiene che possano trovarsi punti di intesa, ma due pilastri — ripete — desidera siano affermati; libertà religiosa per tutti; rapporti bilaterali fra i due ordinamenti originari della Chiesa e dello Stato", cit. in *Atti Assemblea Costituente*.



In esito a tale dibattito, pur condividendo la concezione della libertà religiosa quale fulcro del nuovo ordinamento democratico, repubblicano e pluralista<sup>87</sup>, tutti i gruppi politici, ad eccezione dei socialisti, dei repubblicani e degli azionisti, decidevano di approvare l'articolo 7 della Costituzione nella sua attuale formulazione<sup>88</sup> e, per l'effetto, di non abbandonare gli accordi del 1929<sup>89</sup> che, sebbene preludio di discriminazione, avevano avuto l'encomiabile merito di trovare un punto di incontro tra Stato e Chiesa.

La menzione dei Patti nella Carta fondamentale portava al centro del dibattito la correlata questione relativa alla tutela della libertà di professione, culto, e, più strettamente ai fini che qui rilevano, di propaganda religiosa che, ad avviso dei più, avrebbe dovuto essere oggetto di una specifica tutela, idonea a porla al riparo da eventuali derive patologiche dell'approvato articolo 7.

Volendo limitare la disamina al solo profilo oggetto della presente tesi, la propaganda sembrava non trovare spazio nelle originarie proposte avanzate dalla prima sottocommissione incaricata di redigere il progetto di Costituzione.

Fra gli articoli suggeriti dai Relatori ed illustrati dal Presidente, On. Tupini, nella seduta del 18 dicembre 1946, spiccava, in maniera indicativa, quello presentato dall'On. Dossetti<sup>90</sup>, espressione di una visione ancora legata al sistema di privilegi riconosciuti al credo confessionista e fortemente condizionata dall'idea già espressa circa il ruolo centrale della religione cattolica nella società e, per l'effetto, incline a riconoscere una mera libertà di professione delle idee e convinzioni religiose, purché

---

<sup>87</sup> In merito si veda F. MARGIOTTA BROGLIO, *Stato e confessioni religiose. 2. Teorie e ideologie*, Firenze, 1978.

<sup>88</sup> Già art. 5 del progetto, approvato con 350 voti favorevoli e 149 contrari.

<sup>89</sup> Cfr. A. C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, 1948, 534 e ss.

<sup>90</sup> “Ogni uomo ha diritto alla libera professione delle proprie idee e convinzioni, purché non contrastino con le supreme norme morali, con la libertà e i diritti garantiti dalla presente Costituzione, con i principî dell'ordine pubblico”, cit. in *Atti Assemblée Costituente*.

non contrastanti con le norme morali, con la libertà ed i diritti tutelati in Costituzione e con i principi dell'ordine pubblico.

Invero, nella seduta del giorno successivo, lo stesso On. Dossetti, valutate, con ogni probabilità, le critiche ed i dubbi provenienti dalla sua stessa area politica e da esponenti di partiti diversi, giungeva a proporre una nuova formula della disposizione *de qua*, indubbiamente più ampia e garantista: “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 ed associata, della propria fede, alla propaganda di essa, al libero esercizio, privato e 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”<sup>91</sup>.

Anche tale formulazione incontrava, però, alcune resistenze, la cui essenza e ragion d'essere venivano ben espresse dalle parole pronunciate dall'On. Preti nella seduta del 26 marzo 1947.

Ad avviso del deputato socialista, l'avvenuta approvazione dell'attuale articolo 7 della Carta costituzionale, richiamante come visto i Patti Lateranensi, e la storica posizione della Chiesa “tenacemente aggressiva” nei confronti dei culti acattolici attivi anche sul versante propagandistico<sup>92</sup>, rendevano l'articolo in discussione insufficiente

---

<sup>91</sup> La proposta avanzata dall'On. Dossetti rappresentava un punto di incontro tra l'esigenza di garantire una tutela ampia ed effettiva alla libertà religiosa, segnando un profondo distacco con la tradizione fascista, da una parte, e di tenere in debita considerazione le richieste, avanzate dalla Santa Sede, di limitare la libertà di propaganda acattolica, ed in particolare protestante, dall'altra. Sul punto si rinvia a G. SALE, *Il Vaticano e la Costituzione*, Milano, 2008, 154 e ss.

<sup>92</sup> “Non possiamo dichiararci soddisfatti di quanto dispone il progetto di Costituzione in materia di libertà religiosa. Bisogna che dalla Carta costituzionale si possa chiaramente evincere che i culti non cattolici godranno domani di quella libertà effettiva, che ancora in questo momento — non dimentichiamolo — la legislazione loro nega. Tanto più che la Chiesa cattolica, in quanto si ritiene depositaria della definitiva verità, ha sempre creduto legittimo pretendere dallo Stato delle limitazioni alla libertà di coloro che essa considera i predicatori dell'errore. E se è vero che in più circostanze, sia in passato come di recente, la Chiesa si è mostrata umana e materna nei confronti di quelle confessioni religiose, le quali, come la israelitica, rinunciano a qualunque forma di proselitismo, tenacemente aggressiva essa è sempre stata nei confronti di quelle religioni che fanno del proselitismo un loro imperativo e in particolare nei confronti dei protestanti la cui predicazione è ritenuta, a

a porre un reale contrappeso al quadro di favore disegnato dalla legislazione ancora vigente<sup>93</sup>, dal progetto di Costituzione e dalla “prassi”<sup>94</sup> nei confronti della religione cattolica, con il concreto rischio di ripristino di un clima di generale diffidenza e restrizione della libertà di religione.

Così, muovendo da tali considerazioni, l'On. Preti affermava: “L'articolo 14 della Costituzione ha indubbiamente un merito: quello di affermare esplicitamente la libertà di propaganda religiosa. Ma ha il grave torto di sottoporre ancora l'esercizio dei culti acattolici alle famose limitazioni dell'ordine pubblico e del buon costume. Si dirà, *ex adverso*, che è una clausola di stile. Ma sta di fatto che io ho diligentemente consultato le disposizioni in materia di tutte - credo - le carte costituzionali; sicché posso tranquillamente affermare che, in genere, questa clausola o la si trova nelle costituzioni vecchie del secolo scorso, oppure, salvo rare eccezioni, in quelle recenti a tinta conservatrice o addirittura totalitaria. [...] Orbene, se è vero che, scrivendo la nuova Costituzione, dobbiamo in ogni momento e circostanza riferirci a quello che è avvenuto ieri, per meglio affermare la nostra volontà irrevocabile di tagliare i ponti

---

ragione, più temibile, in quanto fondata su quei valori cristiani ai quali anche il Cattolicesimo si richiama”, cit. in *Atti Assemblea Costituente*.

<sup>93</sup> “L'articolo 5 della legge 26 giugno 1929 affermava che «la discussione in materia religiosa è pienamente libera»; ma nulla diceva in merito alla libertà di propaganda. A proposito della quale viceversa il relatore fascista alla Camera onorevole Vassallo osservava: «In seno alla Commissione si sono ricordati precedenti che pure hanno avuto un'eco nella stampa e nel Parlamento di audace, pretesa propaganda religiosa, da parte di qualche organizzazione protestante, i quali si sono dimostrati insidiosi verso l'unione e la saldezza delle forze spirituali e politiche». E il Relatore al Senato, senatore Boselli, traendo le conclusioni, precisava che si intendeva, con la legge che si andava a votare, limitare proprio la propaganda dei protestanti. Affermava egli infatti, tra l'altro: «Se fosse vero che una perversa propaganda si aggiri fra le reclute militari, urgerebbe efficacemente reprimerla a salvaguardia della compatta unità religiosa del nostro popolo, unità che è parte somma dell'unità nazionale». [...] Per soffermarmi su un'altra ingiusta disposizione, dirò dell'articolo 1 del regio decreto 28 febbraio 1930, che sottopone l'apertura di un tempio non cattolico al fatto che venga a soddisfare effettivi bisogni di importanti nuclei, dando così praticamente alla polizia la più ampia discrezionalità nel giudicare e nel decidere. Esso ha creato più d'una volta — e non sto qui a citare i casi — notevoli difficoltà agli evangelici italiani, a cominciare dai Valdesi, che pur hanno una tradizione plurisecolare nel nostro Paese”, cit. in *Atti Assemblea Costituente*.

<sup>94</sup> “Non stupirà perciò se — cito un esempio ma potrei citarne altri — in data 30 aprile 1936 la Corte d'appello di Roma assolveva un padre gesuita, il quale, in Soriano del Cimino, istigava il popolo contro un venditore di Bibbie evangeliche e faceva dare al rogo tutti i libri sacri che lo stesso possedeva. Ed affermava la sentenza essere illegittimi in uno Stato cattolico la propaganda e il proselitismo evangelico”, cit. in *Atti Assemblea Costituente*.

con un passato che non deve più tornare, noi non possiamo adottare una formula di cui si servì il governo fascista [...] Ormai l'articolo 7 è votato. Si faccia almeno tutto il possibile per evitare di vedere umiliata la Nazione di fronte al mondo intero, con il richiamo che dall'estero ci potesse essere fatto, domani, all'osservanza del famoso articolo 15 del Trattato di pace, che ci impone l'assoluto rispetto della libertà religiosa di tutti i cittadini”<sup>95</sup>.

Sulla stessa linea si poneva, altresì, l'intervento dell'On. Walter Binni, audace fautore di un radicale cambio di prospettiva, da attuarsi tramite l'eliminazione dei parametri del buon costume e dell'ordine pubblico originariamente concepiti quali limiti alla professione ed alla propaganda religiosa<sup>96</sup>, ciò all'evidente fine di scongiurare il rischio di futuri usi impropri dei medesimi, meramente funzionali a restringere in maniera impropria ed illegittima la libertà in discussione.

Suddetta proposta incontrava l'assoluto favore dei deputati di differenti gruppi<sup>97</sup> che, mossi dal comune intento di promuovere l'apertura ad un pluralismo confessionale effettivo e radicato, si presentavano all'appuntamento con la storia come gli autori di un decisivo mutamento di prospettiva dell'ordinamento italiano, realizzato con l'approvazione in via definitiva dell'attuale formulazione dell'articolo 19 che, come noto, impone la necessità del rispetto del buon costume ai soli riti.

---

<sup>95</sup> Cfr. *Atti Assemblea Costituente*.

<sup>96</sup> “[...] Ora io penso che qui, in sede di Costituzione, sarebbe il caso di attuare questa buona volontà generale e di attuarla soprattutto e anzitutto col togliere dalla nostra Costituzione quelle limitazioni che, secondo me, sono o inutilmente offensive o realmente dannose: e accenno all'ultima parte del primo comma dell'articolo 14, là dove si parla di «atti di culto, purché non si tratti di principi o riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume»”, cit. in *Atti Assemblea Costituente*.

<sup>97</sup> Si pensi agli emendamenti presentati dagli Onorevoli Cianca, Calamandrei, Foa, Schiavetti (gruppo autonomista), Giua e Lombardo (socialisti), Paris, Buffoni e Vischioni (socialisti progressisti), Bonomi (social democratico), Conti e Natoli Lamantea (repubblicani), Cevolotto (democratico del lavoro).

Si passava così da uno Stato profondamente e convintamente confessionista, quale quello fascista, ad uno Stato democratico e laico, quale quello creato dalla nuova Costituzione italiana e dalla successiva giurisprudenza costituzionale<sup>98</sup>.

#### **4. La propaganda religiosa nelle decisioni delle Alte Corti tra affermazione della laicità e tutela del pluralismo confessionale**

La scelta del legislatore costituente di introdurre nel dettato costituzionale un esplicito riferimento alla libertà di propaganda segna, come già ampiamente visto, un decisivo superamento dell'anomia dell'ordinamento, prima liberale e poi fascista, del Regno, fondamento di veri e propri ostacoli alla libertà di propaganda e di proselitismo acattolici, in una generale ottica di tutela del credo dominante, ora strumento di coesione sociale, ora paradigma di un complesso valoriale omogeneo.

L'espressa menzione di tale libertà nell'articolo 19 della Costituzione consente di qualificarla come componente autonoma della libertà religiosa<sup>99</sup>, meritevole, pertanto, di una tutela specifica e disancorata da ogni qualsivoglia inscindibile connessione con altre libertà, quali quelle di coscienza e di culto tipiche dell'epoca statutaria.

Il diritto di propagandare liberamente la propria fede, in forma individuale e collettiva, in luoghi privati e pubblici, rappresenta quindi un'importante innovazione, segno di una profonda rottura con il passato.

---

<sup>98</sup> Invero, malgrado la nuova virata verso una concezione ampia ed effettiva di libertà religiosa, per alcuni anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione il contesto interpretativo e giurisprudenziale sembrava perlopiù connotato da un atteggiamento intensamente conservatore, retaggio dell'epoca appena conclusa ed agevolato dal richiamo costituzionale ai Patti Lateranensi, emblema di un "regime clericale" poco compatibile con i principi di uguaglianza e pluralismo confessionale voluti a gran voce in seno all'Assemblea e codificati con fermezza nella Carta. Si pensi ad esempio alla sentenza 7 febbraio 1948, con la quale la Cassazione penale, pronunciandosi a sezioni unite, distingueva arbitrariamente tra norma costituzionali di immediata precettività, come l'art. 7, e di non immediata precettività, quale l'art. 19, al mero fine di introdurre restrizioni discrezionali ad alcune libertà affermate dalla Costituzione, fra le quali figurava, in un'ottica fortemente conservatrice, la libertà religiosa. Sul punto si vedano anche i contributi di A. C. JEMOLO, *Per la libertà religiosa in Italia*, in *Nuovi argomenti*, 2/1953, 1 e ss.; e S. LARICCIA, *La libertà religiosa nella società italiana*, in AA. VV., *Teoria e prassi della libertà religiosa*, Bologna, 1975, 313 e ss.

<sup>99</sup> Cfr. P. A. D'AVACK, *Libertà di coscienza, di culto e di propaganda*, cit., 594 e ss.

Si viene così a delineare un sistema di “libero mercato” delle idee religiose<sup>100</sup>, all’interno del quale era costituzionalmente garantita la libera competizione tra le differenti confessioni ed i singoli fedeli, titolari di un autonomo e pieno diritto di diffondere i propri dogmi al fine di incidere sui meccanismi sociali di maggioranza e minoranza, alterandoli<sup>101</sup>.

L’introduzione della libertà di propaganda nel disposto costituzionale apre, dunque, la strada ai meccanismi persuasivi delle minoranze intelligenti, desiderose di mutare l’equilibrio sociale instauratosi e divenire maggioranza, determinando pertanto la caduta del sistema di barriere sino ad allora elaborato per porre il credo dominante in una posizione di pressoché totale intangibilità.

Vista da questa prospettiva, l’attività di propaganda si presenta quale fattore determinante la crescita della comunità religiosa di riferimento, la cui consistenza ed incidenza sociale sono tutt’oggi criteri idonei a determinare e dirigere gli interventi pubblici<sup>102</sup> necessari ad assicurare “l’eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l’eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario”<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> Ciò è ancor più vero ove si consideri che, alla luce dell’ormai consolidata giurisprudenza costituzionale e di legittimità, la copertura costituzionale dell’articolo 19 è riconosciuta all’attività di propaganda di tutte le convinzioni attinenti alla sfera religiosa, ivi incluse quelle atee o agnostiche. Recentemente, la Cassazione civ., sez. I, sentenza 29 novembre 2019 (depositata in cancelleria il 17 aprile 2020), n. 7893, ha specificato come “Il «principio supremo di laicità» che caratterizza in senso pluralistico la forma del nostro Stato, postula, pertanto, un atteggiamento di quest’ultimo equidistante ed imparziale nei confronti di tutte le confessioni religiose, e la parità nella protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede, quale che sia la confessione di appartenenza, ed anche se si tratta di una fede esclusivamente laica o agnostica (Corte Cost., sent. 508 del 2000). [...] Dal diritto [...] di professare tale convincimento ateo o agnostico, consegue - com’è del tutto evidente - la libertà di farne propaganda nelle forme che si ritengano più opportune, attesa l’ampia previsione dell’art. 19 Cost.”.

<sup>101</sup> *Supra* cap. I del presente lavoro.

<sup>102</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 63 del 2016, punto 4.2 diritto, nella quale, riprendendo un orientamento consolidato si afferma che: “si dovrà dare adeguato rilievo all’entità della presenza sul territorio dell’una o dell’altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione”.

<sup>103</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 346 del 2002, punto 2 diritto.

L'apporto della libertà di propaganda religiosa non rileva ai soli fini della libertà di culto, con la quale peraltro il rapporto di strumentalità emerge *ictu oculi*, ma si estende anche ad altre libertà previste dalla Carta costituzionale, prima fra tutte quella di professare liberamente la propria fede.

La connessione logica tra le due libertà appare, del resto, evidente anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, definendo il "pensiero religioso" quale messaggio avente ad oggetto principi dotati di un rilevante livello di "persuasività, serietà, coesione ed importanza"<sup>104</sup>, idonei a caratterizzare l'identità dell'individuo e del gruppo, ne profila una inevitabile influenza sui gruppi interpersonali e di influenza, terreno d'azione della propaganda.

La propaganda assume così un ruolo centrale nell'architettura dello Stato costituzionale, democratico e pluralista, chiamato ad affermare con forza i diritti di libertà garantiti dalla Costituzione, anche ed in particolar modo con dedicati interventi giurisprudenziali.

Sono del resto note le parole pronunciate dallo stesso Presidente della Consulta, in occasione del quarantesimo anniversario dell'organo, secondo le quali: "[..] In quest'ultimo decennio la Corte ha continuato a svolgere il ruolo - decisivo per ogni organo di giustizia costituzionale - di tutela dei diritti inviolabili riconosciuti e garantiti dall'art. 2, e poi declinati in tutta la prima parte della Costituzione: essa non ha esitato ad adottare interpretazioni estensive delle norme che consacrano tali diritti, anche valorizzando le nuove esigenze via via maturate nella coscienza sociale. In particolare, senza voler qui dare un esaustivo elenco degli interventi della Corte in materia di diritti inviolabili, la loro tutela risulta rafforzata da quelle pronunce che hanno individuato in essi il nucleo fondamentale ed irriducibile della nostra Carta costituzionale. Sono

---

<sup>104</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Leela Förderkreis E. V. e altri c. Germania*, sentenza 6 novembre 2008.

stati poi particolarmente garantiti i diritti della coscienza, sia attraverso la enucleazione del principio supremo di laicità dello Stato, sia con i vari interventi in tema di obiezione di coscienza al servizio militare, sia con la pronuncia che ha garantito anche alle confessioni religiose diverse dalla cattolica, e prive d'intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8 della Costituzione, di accedere ad agevolazioni finanziarie per l'edificazione di luoghi di culto"<sup>105</sup>.

In questa prospettiva, ed ai fini che qui rilevano, un particolare interesse è assunto dal significativo *corpus* giurisprudenziale teso ad affermare con vigore la laicità dello Stato, quale *principio supremo* chiamato ad esplicitare i suoi effetti sia nei rapporti verticali tra Stato e confessioni, che nella dimensione tipicamente orizzontale propria dei rapporti tra i consociati, e pertanto perno del processo di apertura ad un effettivo pluralismo confessionale.

La ricostruzione delle decisioni rese sul punto consente di notare un progressivo allontanamento del giudice delle leggi da una dimensione meramente individuale della libertà religiosa, al fine di tracciare i confini sempre più netti di una nuova concezione di laicità c.d. «all'italiana»<sup>106</sup>, contraddistinta non già da indifferenza ed estraneità quanto piuttosto da interventi positivi tesi a garantire la libertà religiosa, nell'ambito di un generale regime di pluralismo confessionale e culturale.

Questa lettura è imposta dalla Corte già con la nota sentenza, nonché *leading case*, del 1989, secondo la quale: “[.] Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale”; sicché “[.] l'attitudine laica dello Stato-

---

<sup>105</sup> Il discorso celebrativo pronunciato in data 05 giugno 1996 dal Presidente, Mauro Ferri, è rinvenibile sul sito a [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Ferri\\_19960605.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Ferri_19960605.pdf)

<sup>106</sup> Per un inquadramento critico della questione si rinvia a S. SICARDI, *Alcuni problemi della laicità in versione italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), marzo 2010.



comunità risponde non a postulati ideologizzati ed astratti di estraneità, ostilità o confessione dello Stato persona o dei suoi gruppi dirigenti, rispetto alla religione o ad un particolare credo, ma si pone a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini”<sup>107</sup>.

Orbene, la formula così utilizzata viene ripresa frequentemente dalla Corte nelle successive decisioni rese in materia di libertà religiosa, divenendo elemento costante di una giurisprudenza costituzionale sempre più attenta a garantire un egual livello di tutela alle confessioni religiose – e per l’effetto ai rispettivi fedeli – a prescindere da ogni qualsivoglia criterio numerico o evocativo di una tradizione ormai superata.

Emblematica sul punto sembra la sentenza n. 440 del 1995 che, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale del reato di bestemmia<sup>108</sup>, eleva il “sentimento religioso” a bene giuridico tutelato dalla disposizione oggetto di censura, qualificandolo quale “[.] elemento base della libertà di religione che la Costituzione riconosce a tutti” in “una prospettiva che investe l’atteggiamento dell’ordinamento

---

<sup>107</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 203 del 1989, punti 4 e 7 diritto.

<sup>108</sup> L’art. 724, primo comma, del codice penale puniva, da una parte, la bestemmia contro la Divinità, indicata senza ulteriori specificazioni, e, dall’altra, la bestemmia contro i Simboli e le Persone venerati nella religione dello Stato. Tale bipartizione incontrava un atteggiamento differenziato della Corte, ben espresso nelle seguenti parole: “[.] La bestemmia contro la Divinità, come anche la dottrina e la giurisprudenza hanno talora riconosciuto, a differenza della bestemmia contro i Simboli e le Persone, si può considerare punita indipendentemente dalla riconducibilità della Divinità stessa a questa o a quella religione, sottraendosi così alla censura d’incostituzionalità. Del resto, dal punto di vista puramente testuale, ancorché la formula dell’art. 724 possa indurre alla riconduzione unitaria delle nozioni di Divinità, Simboli e Persone nella tutela penalistica accordata alla sola “religione dello Stato”, è da notarsi che, in senso stretto, il termine “venerati”, impiegato nell’art. 724, è propriamente riferibile ai soli Simboli e Persone. Coticché, dovendosi ritenere che il legislatore abbia fatto uso preciso e consapevole delle espressioni impiegate, il riferimento alla “religione dello Stato” può valere soltanto per i Simboli e le Persone. La norma impugnata si presta così ad essere divisa in due parti. Una parte [...] si sottrae alla censura di incostituzionalità, riguardando la bestemmia contro la Divinità in genere e così proteggendo già ora dalle invettive e dalle espressioni oltraggiose tutti i credenti e tutte le fedi religiose, senza distinzioni o discriminazioni [...]. L’altra parte della norma dell’art. 724 considera invece la bestemmia contro i Simboli e le Persone con riferimento esclusivo alla religione cattolica, con conseguente violazione del principio di uguaglianza”, declaratoria di incostituzionalità “per difetto di generalità ed estensione della stessa alle fedi religiose escluse [...]”.

verso tutte le religioni e i rispettivi credenti e va quindi al di là del riferimento alla sola religione cattolica”<sup>109</sup>.

La centralità della tutela del sentimento religioso<sup>110</sup> diviene così espressione del nuovo volto dello Stato costituzionale, all’interno del quale è eretta a corollario della libertà religiosa, sia nella dimensione individuale che comunitaria; siffatto inquadramento determina, quindi, un’obbligata declaratoria di incostituzionalità di ogni qualsivoglia valutazione o apprezzamento legislativo atto ad introdurre differenze a seconda dei soli contenuti di fede, nella convinzione che il riconoscimento di un’ineguale intensità di tutela del sentimento religioso “inciderebbe sulla pari dignità della persona e si porrebbe in contrasto col principio costituzionale della laicità o della non-confessionalità dello Stato”<sup>111</sup>.

Sulla scorta di tale principio, la Corte, pur nella consapevolezza che la libertà di professione e propaganda implica inevitabilmente una discussione intorno ai dogmi delle religioni differenti<sup>112</sup>, esclude la natura di manifestazione di fede del vilipendio, negandone la copertura costituzionale di cui all’articolo 19.

È noto, sul punto, il passaggio della sentenza n. 188 del 1975, nella parte in cui specifica che “[.] È evidente, ad esempio, a tacer d’altro, che non sussisterebbe quella

---

<sup>109</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 440 del 1995, punto 3.2 diritto.

<sup>110</sup> “Il sentimento religioso, quale vive nell’intimo della coscienza individuale e si estende anche a gruppi più o meno numerosi di persone legate tra loro dal vincolo della professione di una fede comune, è da considerare tra i beni costituzionalmente rilevanti, come risulta coordinando gli artt. 2, 8 e 19 Cost., ed è indirettamente confermato anche dal primo comma dell’art. 3 e dell’art. 20”, così Corte costituzionale, sentenza n. 188 del 1975, punto 4 diritto.

<sup>111</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 329 del 1997, punto 2 diritto. Tale passaggio è richiamato anche dalla più recente sentenza n. 168 del 2005, punto 4 diritto, secondo la quale: “Le esigenze costituzionali di eguale protezione del sentimento religioso che sottostanno alla equiparazione del trattamento sanzionatorio per le offese recate sia alla religione cattolica, sia alle altre confessioni religiose, già affermate da questa Corte nelle sentenze n. 329 del 1997 e n. 327 del 2002, sono riconducibili, da un lato, al principio di eguaglianza davanti alla legge senza distinzione di religione sancito dall’art. 3 Cost., dall’altro al principio di laicità o non-confessionalità dello Stato (per cui vedi sentenze n. 203 del 1989, n. 259 del 1990, n. 195 del 1993, n. 329 del 1997, n. 508 del 2000, n. 327 del 2002), che implica, tra l’altro, equidistanza e imparzialità verso tutte le religioni, secondo quanto disposto dall’art. 8 Cost., ove è appunto sancita l’eguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge”.

<sup>112</sup> Sul punto si rimanda a F. POLITI, *Libertà costituzionali e diritti fondamentali*, Torino, 2019, 133 e ss.

libertà di far “propaganda” per una religione, come espressamente prevede e consente l’art. 19, se chi di tale diritto si avvale non potesse altrettanto liberamente dimostrarne la superiorità nei confronti di altre, di queste ultime criticando i presupposti o i dogmi. Il vilipendio, dunque, non si confonde né con la discussione su temi religiosi, così a livello scientifico come a livello divulgativo, né con la critica e la confutazione pur se vivacemente polemica; né con l’espressione di radicale dissenso da ogni concezione richiamantesi a valori religiosi trascendenti, in nome di ideologie immanentistiche o positivistiche od altre che siano. Sono, invece, vilipendio, e pertanto esclusi dalla garanzia dell’art. 21 (e dell’art. 19), la contumelia, lo scherno, l’offesa, per così dire, fine a se 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>113</sup>.

Orbene, alla luce delle coordinate sin qui tracciate, il principio di laicità dello Stato, come affermato ed ampliato dalla Corte costituzionale, sembra porsi nello scenario descritto come unico ed imprescindibile fattore idoneo a legittimare la creazione di un ordinamento pluralista<sup>114</sup>, teso a garantire la più ampia libertà religiosa in un’ottica di aperta concorrenza tra le differenti confessioni.

In tale contesto, lo stringente nesso tra propaganda religiosa e libertà di professione e di culto riecheggia non solo dal disposto dell’articolo 19, ma anche dall’interpretazione sistematica dello stesso con l’articolo 3 che sembra suggerire il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale,

---

<sup>113</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 188 del 1975, punto 4 diritto.

<sup>114</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 508 del 2000, punto 3 diritto: “[.] Tale posizione di equidistanza e imparzialità è il riflesso del principio di laicità che la Corte costituzionale ha tratto dal sistema delle norme costituzionali, un principio che assurge al rango di “principio supremo” (sentenze nn. 203 del 1989, 259 del 1990, 195 del 1993 e 329 del 1997), caratterizzando in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse (sentenza n. 440 del 1995)”.

limitativi sia della libertà di religione, genericamente intesa, sia dell'uguaglianza tra i fedeli e le confessioni<sup>115</sup>.

Ciò che pare emergere è quindi un indissolubile collegamento tra principi e valori dello Stato, chiamati a disegnare una nuova endiadi dell'ordinamento costituzionale, quali libertà, laicità e pluralismo<sup>116</sup> che, a detta dei più<sup>117</sup>, confluiscono nel concetto meglio sintetizzato con il termine «democrazia»<sup>118</sup>.

In quest'ottica proprio la coesistenza ed il confronto aperto fra le differenti confessioni religiose sembrano alimentare il pluralismo confessionale e, per l'effetto, il carattere democratico dello Stato, che si pone l'obiettivo di garantire la perdurante floridità del dialogo di fede, a sostegno di un concreto ed ampio esercizio della libertà religiosa e dei diritti umani ad essa connessi<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> Allo Stato “spetta soltanto il compito di garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione”, così Corte costituzionale, sentenza n. 334 del 1996, punto 3.1 diritto.

<sup>116</sup> Concetto ben riassunto anche dalle parole utilizzate dalla Corte costituzionale, sentenza n. 67 del 2017, punto 2.1 diritto: “[...] L'ordinamento repubblicano è contraddistinto dal principio di laicità, da intendersi, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato (sentenze n. 63 del 2016, n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza dello Stato di fronte all'esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità”.

<sup>117</sup> In termini più ampi si rimanda a S. RODOTÀ, *L'età dei diritti. Le nuove sfide*, in AA. VV. (a cura di), *Lezioni Bobbio. Sette interventi su etica e politica*, Torino, 2006, 58, secondo il quale “il concetto stesso di democrazia è inscindibile da quello dei diritti dell'uomo”.

<sup>118</sup> G. E. RUSCONI, *Ridefinire la laicità nella democrazia* (relazione al Convegno Camaldoli), 5 e ss., testo consultabile sul sito [www.dehoniane.it](http://www.dehoniane.it), definisce “la laicità della democrazia come lo spazio pubblico in cui tutti i cittadini, credenti e non credenti, si scambiano i loro argomenti e mettono in pratica procedure consensuali di decisione, senza chiedersi conto autoritativamente delle ragioni della propria fede o credenza. Ciò che conta è la capacità di reciproca persuasione e la leale osservanza delle procedure”.

In questa prospettiva lo Stato laico è tenuto a non abbracciare alcuna fede religiosa, mantenendo una debita distanza da ogni qualsivoglia dogma o pretesa di verità assoluta. Sul punto, ed in particolare sullo spazio riservato alla religione cattolica all'interno di un simile contesto, si rinvia, tra gli altri, a G. ZAGREBELSKY, *La Chiesa è compatibile con la democrazia?*, in «Micromega», 2/2006, 3 e ss.; *contra* L. SPINELLI, *Stato e confessioni religiose* (voce), in *Enc. Giur.*, XXX, 1993, 7 e ss.

<sup>119</sup> Cfr. G. CASUSCELLI, *Le laicità e le democrazie; la laicità della “Repubblica democratica” secondo la Costituzione italiana*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2007, 178 e ss.; per un'ampia disamina del rapporto tra pluralismo e democrazia, e più esattamente sul ruolo della propaganda quale strumento nelle mani delle minoranze, si rimanda a V. PARLATO, *Note sul proselitismo religioso*, in AA. VV., *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, vol. II, Padova, 2000, 1395 e ss.

A farsi strada è quindi il nuovo concetto di matrice giurisprudenziale meglio noto come «distinzione tra ordini distinti»<sup>120</sup>, ossia connotato essenziale del fondamentale principio di laicità dello Stato in forza del quale “la religione e gli obblighi morali che ne derivano non possono essere imposti come mezzo al fine dello Stato”<sup>121</sup>.

Ne deriva la delineazione del ruolo della Repubblica - e più in generale anche delle autonomie locali e dei pubblici poteri - atto a garantire la “pari protezione della coscienza di ciascuna persona” e “le condizioni che favoriscano l’espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione”.

In altri termini, ciò che si chiede al nuovo ordinamento costituzionale è di adottare le soluzioni, normative e giurisprudenziali, idonee ad assicurare la libera dialettica fra le differenti religioni, prodromica alla diffusione dei rispettivi dogmi e all’ampliamento della cerchia dei relativi fedeli; il tutto nella certezza che solo garantendo un’effettiva libertà di discussione e di propaganda religiosa ed alimentando il costante desiderio delle minoranze di divenire maggioranze, si possa assicurare la laicità dello Stato, intesa come strumento di regolazione del pluralismo e della democraticità<sup>122</sup>.

La ricostruzione della libertà di propaganda in chiave funzionale al mantenimento dei nuovi valori e principi affermati dalla Carta costituzionale e dalla Consulta trova riscontro anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, chiamata a pronunciarsi per la prima volta sul punto negli anni ’90, con il noto caso *Kokkinakis c. Grecia*<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> Cfr. J. PAQUALI CERIOLO, *L’indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell’ordinamento italiano*, Milano, 2006.

<sup>121</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 334 del 1996, punto 3.2 diritto.

<sup>122</sup> S. FERRARI, *Tra geo-diritto e teo-diritti. Riflessioni sulle religioni come centri transnazionali di identità*, in *Quad. dir. pol. ecl.*, 1/2007, 13 e ss.

<sup>123</sup> Corte Edu, *Kokkinakis c. Grecia*, sentenza 25 maggio 1993. Il Signor Kokkinakis, nato da famiglia ortodossa e convertitosi in seguito al culto dei Testimoni di Geova, adisce la Corte europea dei diritti dell’uomo denunciando la violazione della propria libertà religiosa (Art. 9 Cedu) operata dall’ordinamento greco per il tramite della Costituzione del 1975 e della l. n. 1363 del 1938 che prevedevano, rispettivamente, un divieto di proselitismo per tutte le religioni (art. 13) e la rilevanza penale delle condotte di proselitismo, assoggettando le

Invero i giudici europei, dopo aver ribadito con forza l'indissociabile legame fra pluralismo religioso e democrazia<sup>124</sup>, muovono un ulteriore passo avanti nell'inquadramento della propaganda religiosa nel novero delle libertà garantite dall'articolo 9 della Convenzione<sup>125</sup>.

La manifestazione dei propri convincimenti in materia religiosa è qualificata dalla Corte<sup>126</sup> come necessaria declinazione della libertà religiosa che, oltre ad essere un fatto di coscienza fortemente legato alla dimensione individuale di ciascuno, si esplica nella prassi anche con l'esposizione, emotivamente coinvolta, in luoghi pubblici e privati, delle idee e dei dogmi della propria fede.

Ed è proprio nella sua dimensione "esterna" al foro intimamente personale, che, ad avviso dei giudici europei, la libertà di espressione del pensiero religioso contribuisce alla democraticità delle società moderne, in cui tipicamente convivono più religioni.

In quest'ottica la propaganda, inclusiva del diritto di convincere il prossimo ad aderire al messaggio veicolato, viene elevata a strumento di tutela dell'effettiva libertà religiosa, intesa finanche come libertà di cambiare il proprio credo, e viene annoverata

---

medesime a pene e perseguibilità tali da introdurre, nella prassi ed ad avviso del ricorrente, un più pregnante e generale divieto di parola in campo religioso ai fedeli non ortodossi.

Per una più ampia analisi della decisione si vedano, tra gli altri, P. DELL'UOMO, *Un nuovo profilo della protezione della libertà religiosa in un pronunciamento della Corte europea dei diritti dell'uomo*, ne *Il dir. ecl.*, 1994, 197 e ss.; T. SCOVAZZI, *L'osso duro del proselitismo*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, 443 e ss.

<sup>124</sup> Corte Edu, Kokkinakis c. Grecia, sentenza 25 maggio 1993, paragrafo 31: "As enshrined in Article 9 (art. 9), freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a "democratic society" within the meaning of the Convention. It is, in its religious dimension, one of the most vital elements that go to make up the identity of believers and their conception of life, but it is also a precious asset for atheists, agnostics, sceptics and the unconcerned".

<sup>125</sup> Il primo comma dell'art. 9 (Libertà di pensiero, di coscienza e di religione) sancisce che: "Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti".

<sup>126</sup> Corte Edu, Kokkinakis c. Grecia, sentenza 25 maggio 1993, paragrafo 31

nelle forme di manifestazione del pensiero tutelate dall'articolo 9 della Convenzione, che, se così non si procedesse, rischierebbe di rimanere lettera morta<sup>127</sup>.

Ma la ricchezza della pronuncia non si esaurisce qui.

Premesso tutto quanto sopra, infatti, la Corte evidenzia come nell'ambito della società democratica, contraddistinta appunto dalla convivenza di fedi differenti, potrebbe risultare necessario porre dei limiti alla libertà di proselitismo, al fine di garantire un puntuale rispetto delle credenze di tutti e di conciliare, quindi, gli interessi dei vari gruppi<sup>128</sup>.

L'esigenza di un tale bilanciamento si avvertirebbe, ad avviso della sentenza in commento<sup>129</sup>, ogni qualvolta sia ravvisabile una forma di proselitismo – denominato per l'appunto “improprio”<sup>130</sup> – che, al fine di ottenere nuove adesioni, offra vantaggi materiali o sociali ovvero eserciti una pressione indebita su persone in difficoltà o

---

<sup>127</sup> *Ibidem*. “According to Article 9 (art. 9), freedom to manifest one’s religion is not only exercisable in community with others, “in public” and within the circle of those whose faith one shares, but can also be asserted “alone” and “in private”; furthermore, it includes in principle the right to try to convince one’s neighbour, for example through “teaching”, failing which, moreover, “freedom to change [one’s] religion or belief”, enshrined in Article 9 (art. 9), would be likely to remain a dead letter”.

<sup>128</sup> Tale concetto è maggiormente specificato nella decisione resa nell'ambito della causa *Leyla Sahin c. Turchia*, sentenza 10 novembre 2005 (Grande Camera), paragrafo 108: “Pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a “democratic society”. Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of people from minorities and avoids any abuse of a dominant position. Pluralism and democracy must also be based on dialogue and a spirit of compromise necessarily entailing various concessions on the part of individuals or groups of individuals which are justified in order to maintain and promote the ideals and values of a democratic society. Where these “rights and freedoms” are themselves among those guaranteed by the Convention or its Protocols, it must be accepted that the need to protect them may lead States to restrict other rights or freedoms likewise set forth in the Convention. It is precisely this constant search for a balance between the fundamental rights of each individual which constitutes the foundation of a democratic society”.

<sup>129</sup> Corte Edu, *Kokkinakis c. Grecia*, sentenza 25 maggio 1993, paragrafo 48: “It may, according to the same report, take the form of activities offering material or social advantages with a view to gaining new members for a Church or exerting improper pressure on people in distress or in need; it may even entail the use of violence or brainwashing; more generally, it is not compatible with respect for the freedom of thought, conscience and religion of others”; passaggio ripreso anche da Corte Edu, *Larissis c. Grecia*, sentenza 24 febbraio 1998, paragrafo 45.

<sup>130</sup> Per una riflessione critica sul passaggio della sentenza si rinvia a D. DURISOTTO, *Istituzioni europee e libertà religiosa. Cedu e Ue tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Napoli, 2016, 107 e ss.

bisognose, ed integri così una fattispecie penalmente rilevante, incompatibile con il disposto di cui all'articolo 9 della Convenzione.

Come meglio specificato in altre decisioni<sup>131</sup>, dinnanzi a tale fenomeno anche gli Stati, espressione di un approccio neutrale ed imparziale nei confronti delle religioni, sono chiamati a mutare parzialmente il loro atteggiamento, in ragione dell'obbligo loro imposto di garantire la tolleranza reciproca tra i gruppi opposti, linfa della "società democratica".

Del resto, la democrazia non implica semplicemente che le opinioni della maggioranza debbano sempre prevalere, ma più propriamente che si debba raggiungere un equilibrio atto a garantire un equo ed adeguato trattamento delle minoranze, eludendo così ogni abuso di posizione dominante<sup>132</sup>.

Ed è proprio in ragione di tale esigenza che lo Stato, seppur mantenendo la propria equidistanza ed imparzialità, è legittimato a porre in essere interventi restrittivi della libertà di proselitismo, necessari al fine di garantire le altre libertà previste dalla Convenzione e, ad ogni modo, sottoposti allo scrutinio della Corte volto ad assicurare il rispetto dell'articolo 9, paragrafo 2<sup>133</sup>.

Quanto affermato dalla Corte con la sentenza Kokkinakis viene ripreso e consolidato nel parimenti noto caso Larissis<sup>134</sup>, avente nuovamente ad oggetto il divieto di proselitismo previsto dalla legislazione ellenica<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup> Corte Edu, Leyla Sahin c. Turchia, sentenza 10 novembre 2005 (Grande Camera).

<sup>132</sup> Affronta tale questione con riferimento al territorio eurounitario M. VENTURA, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercati, religione*, Torino, 2001.

<sup>133</sup> "La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui".

<sup>134</sup> Corte Edu, Larissis e altri c. Grecia, sentenza 24 febbraio 1998. Per un'analisi della decisione si vedano, tra gli altri, M. PARISI, *La sentenza Larissis della Corte europea dei diritti dell'uomo e la tutela della libertà di religione*, ne *Il dir. eccl.*, 1999, 236 e ss.; T. SCOVAZZI, *Libertà di religione e testimoni di Geova secondo due sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/1994, 719 e ss.

<sup>135</sup> *Ibidem*, paragrafi 45 e 46: "The Court emphasises at the outset that while religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, inter alia, freedom to "manifest [one's] religion", including the



In questa occasione i giudici di Strasburgo, nell'evidente e scrupoloso tentativo di offrire una cautela interpretativa volta a limitare i confini del penalmente rilevante, offre una esemplificazione di "pressione indebita"<sup>136</sup>, pur mantenendo una certa indeterminatezza del concetto più generale di proselitismo improprio.

Così, procedendo in via casistica, la sentenza evidenzia come una forma di pressione indebita possa essere ravvisata nell'ambito di un rapporto di rigorosa subordinazione gerarchica, quale quello tipico delle strutture militari (oggetto del caso di specie), ove si rende difficile per un subordinato non partecipare ad una conversazione con un superiore, ovvero respingere le tesi da questo avanzate, e, pertanto, prendere parte ad una conversazione libera ed equilibrata, manifestando le proprie opinioni religiose senza vincoli o restrizioni.

Di contro la Corte esclude che un analogo livello di soggezione emotiva e psicologica<sup>137</sup> possa essere rinvenuto nel rapporto intercorrente tra un militare ed un civile, di talché si nega che possa ricorrere un caso di proselitismo improprio nel tentativo, condotto da un appartenente alle forze armate, di convertire alla propria religione una donna inesperta in materia religiosa, debole intellettualmente e sofferente per vicissitudini familiari note, soprattutto allorché sia dimostrato che la

---

right to try to convince one's neighbour, for example through "teaching". Article 9 does not, however, protect every act motivated or inspired by a religion or belief. It does not, for example, protect improper proselytism, such as the offering of material or social advantage or the application of improper pressure with a view to gaining new members for a Church. The Court's task is to determine whether the measures taken against the applicants were justified in principle and proportionate. In order to do this, it must weigh the requirements of the protection of the rights and liberties of others against the conduct of the applicants. Since different factors come into the balance in relation to the proselytising of the airmen and that of the civilians, it will assess the two matters separately".

<sup>136</sup> *Ibidem*, paragrafi 47 e ss.

<sup>137</sup> Invero, in Corte Edu, Testimoni di Geova c. Russia, sentenza 10 giugno 2010, paragrafo 129, viene affermato che: "Leaving aside the fact that there is no generally accepted and scientific definition of what constitutes «mind control»".

medesima, dopo aver inizialmente aderito alla confessione in questione, se ne sia definitivamente e spontaneamente distanziata<sup>138</sup>.

Orbene, le considerazioni sinora formulate aprono la strada a diverse suggestioni.

In primo luogo, ciò che sembra emergere dalla giurisprudenza delle Alte Corti è una tendenza a proibire ogni qualsivoglia ingerenza dello Stato nel merito dei messaggi veicolati dalle confessioni religiose nell'ambito del quotidiano confronto volto a modificare gli equilibri di maggioranza e minoranze.

In questo contesto la Corte europea dei diritti dell'uomo pare circoscrivere l'ambito del penalmente rilevante alle sole condotte poste in essere e, pertanto, alle specifiche forme di manifestazione del pensiero, escludendo un sindacato sul contenuto delle credenze diffuse<sup>139</sup>.

Accanto alle pronunce dei giudici di Strasburgo, anche la Corte costituzionale, forte di un dettato normativo indubbiamente più garante della libertà di propaganda, espressamente menzionata in esso, sembra aver assunto come parametro di riferimento i principi di laicità, pluralismo ed uguaglianza, riservando alla tutela del sentimento religioso una posizione di assoluta centralità, idonea ad elevarla a corollario della libertà religiosa costituzionalmente prevista.

---

<sup>138</sup> Sulla stessa linea si veda Corte Edu, Testimoni di Geova c. Russia, sentenza 10 giugno 2010, paragrafo 139: "Turning to the instant case, the Court finds nothing in the domestic judgments to suggest that any form of improper pressure or undue influence was applied. On the contrary, it appears that many Jehovah's Witnesses have made a deliberate choice to refuse blood transfusions in advance, free from time constraints of an emergency situation, which is borne out by the fact that they had prepared for emergencies by filling out "No Blood" cards and carrying them in their purses. There is no evidence that they wavered in their refusal of a blood transfusion upon admission to hospital. Accordingly, there is no factual basis supporting the finding that their will was overborne or that the refusal of a blood transfer did not represent their true decision."

<sup>139</sup> Sul punto si vedano J. PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa*, cit., 96; G. CIMBALO, *L'appartenenza religiosa tra apostasia, divieto di proselitismo e ricerca di identità*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), settembre 2011.

## CAPITOLO III

### I limiti interni ed esterni alla libertà di propaganda religiosa

**SOMMARIO: 1. Premessa – 2. I luoghi sensibili come limite all’attività di propaganda: la tutela della libertà e della dignità del fedele in condizioni di vulnerabilità - 3. Fenomeni di radicalizzazione: quale spazio per la propaganda religiosa? - 4. (Segue) La prevenzione della radicalizzazione *jihadista* negli istituti di pena – 5. La tutela del dato religioso nell’obbligato bilanciamento tra libertà di propaganda e tutela della *privacy*: dalla direttiva 95/46/CE ai nuovi scenari della *General Data Protection Regulation***

#### 1. Premessa

Come si ha avuto modo di illustrare sinora, la propaganda religiosa assume un ruolo di assoluta centralità nell’opera di demarcazione dei connotati tipici dello Stato costituzionale, già illustrati in sede costituente ed affermati con rigore dalla giurisprudenza delle Alti Corti.

Del resto, come visto, è solo garantendo un’ampia ed effettiva libertà di diffusione del proprio credo, anche a fini proselitistici e persuasivi, che il reticolo di libertà fondamentali previste dalla Costituzione può divenire il fulcro della struttura assiologica dello Stato moderno, laico, pluralista e democratico.

Ruolo prioritario dell’ordinamento è quindi quello di rimuovere gli ostacoli al libero esercizio di tale libertà, funzionale all’architettura della scala di valori del tempo coevo, senza tuttavia poter integralmente prescindere dai connotati potenzialmente negativi del fenomeno stesso.

Pur mantenendo ferma la concezione sinora delineata, non sembra, dunque, possibile, per i pubblici poteri, rimanere indifferenti e sordi dinanzi ai tratti potenzialmente lesivi della propaganda, di per sé idonea, nelle sue manifestazioni tipiche, a dirigersi sul piano emotivo ed inconscio del destinatario, influenzandolo<sup>1</sup>.

In questa prospettiva il punto d'osservazione si sposta da una concezione del fenomeno quale corollario della libertà religiosa, ad un piano strettamente pragmatico, imperniato sullo studio del quotidiano dispiegarsi del fenomeno, in un'ottica di tutela di valori e principi suscettibili di essere pregiudicati nel loro contenuto essenziale.

Così, muovendo da tale angolazione, illustri ed accorti appaiono gli studi tesi a sottolineare i connotati persuasivi e le derive potenzialmente patologiche della propaganda, meglio individuata quale “tentativo deliberato e sistematico di plasmare percezioni, manipolare cognizioni e dirigere il comportamento al fine di ottenere una risposta che favorisca gli intenti del propagandista”<sup>2</sup>.

La fecondità dell'attività propagandistica non può pertanto prescindere da un intervento della medesima nell'intimo del destinatario, atto ad incidere sulle sue strutture inconse e psicologiche, anche per il tramite di strumenti sottili e complessi di pressione<sup>3</sup>, che rendono talvolta necessaria un'intromissione dell'ordinamento volta a tutelare gli interessi e le libertà esposti così al pericolo di un'illegittima violazione.

Simili considerazioni assumono rilievo, con ogni ovvietà, anche ai fini del presente lavoro incentrato, come noto, sullo studio della più specifica propaganda religiosa intesa, come già specificato, quale “diffusione e comunicazione degli argomenti

---

<sup>1</sup> Emblematica di tale natura è la definizione coniata da P. M. TAYLOR, *Munitions of the mind. War propaganda from the ancient world to the nuclear age*, Glasgow, 1990, 11 e ss., secondo la quale la propaganda consiste nella “organizzazione dei metodi volti a persuadere la gente a pensare e a comportarsi in un determinato modo”.

<sup>2</sup> G. S. JOWETT, V. O'DONNELL, *Propaganda and Persuasion*, Newbury Park, 1986, 16 e ss.

<sup>3</sup> Sul punto, A. MIOTTO, *Psicologia della propaganda*, Firenze, 1953; J. ELLUL, *Storia della propaganda*, Napoli, 1983, 3 e ss.; J. PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa*, cit., 105.

favorevoli alle proprie tesi e contrarie a quelle degli altri, al fine di modificare l'opinione ed il comportamento di una collettività [...] al fine di indurre tutti coloro i quali, per indifferenza, sarebbero portati a mantenere un atteggiamento neutrale, nei confronti del compimento di certe azioni, ovvero nell'adesione a certe opinioni, ad assumere, invece, una posizione"<sup>4</sup>.

Come ampiamente visto, non vi è dubbio che l'articolo 19 della Costituzione garantisca ai singoli ed alle comunità la libertà di diffondere i propri dogmi di fede, anche al fine di fare proseliti e, pertanto ove utile, anche servendosi di strutture comunicative persuasive e linguaggi polemici, atti a convincere i destinatari del messaggio circa la fondatezza delle credenze veicolate e l'opportunità di aderirvi, il tutto nel più ampio obiettivo di allargare la comunità di riferimento, alterando gli equilibri della maggioranza.

Tuttavia, senza voler in alcun modo negare tale copertura costituzionale, è evidente che il fenomeno si presti a porre in essere anche condotte suscettibili di aprire le porte alla necessità di un bilanciamento tra la libertà in esame ed altri valori costituzionalmente tutelati, esposti al rischio di pregiudizio e pertanto meritevoli di una protezione dedicata.

A far da corollario a quanto sinora affermato vi è anche il generale obbligo di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà<sup>5</sup>, prescritto dall'articolo 2 della Costituzione, fra i quali figura, in particolare, il dovere di prestare fedeltà alla Repubblica, ai sensi dell'articolo 54 della Costituzione, cui è chiamata a sottostare anche la propaganda religiosa eventualmente svolta dalle confessioni religiose o dai loro adepti.

---

<sup>4</sup> Così F. FINOCCHIARO, *Propaganda religiosa e vilipendio della religione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1962, 499.

<sup>5</sup> In generale sul principio solidarista si rinvia a A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 20 aprile 2015. Più nello specifico, invece, con riferimento al rapporto tra confessioni religiose e doveri di solidarietà si veda G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechurchese.it](http://www.statoechurchese.it)), 7/2014.

In altri termini, dunque, la propaganda non conosce limiti necessari al solo fine di garantire i diritti e le libertà altrui, parimenti fondamentali, ma anche quelli funzionali al mantenimento dell'ordine democratico nazionale<sup>6</sup> e dei principi-valori che ne costituiscono la base, ivi inclusi il principio di laicità e di uguaglianza che di fatto impediscono alle differenti fedi di disgregare l'ordinamento giuridico e di dar vita a fenomeni di esclusione sociale delle minoranze in nome della religione<sup>7</sup>.

Ed è proprio dal contesto così delineato, contraddistinto da un quotidiano confronto tra interessi contrapposti e parimenti garantiti, che sembrano trarre le proprie origini gli interventi normativi e giurisprudenziali tesi ad introdurre limiti alla libertà di propaganda religiosa ed alla forza persuasiva del fenomeno pragmaticamente inteso, allo studio dei quali verranno dedicati i successivi paragrafi del presente capitolo.

## **2. La vulnerabilità come limite all'attività di propaganda: la tutela della libertà del minore nel processo educativo**

Volendo procedere ad una rassegna dei limiti apposti alla libertà di propaganda per le ragioni sopra esposte, occorre senza dubbio muovere da quelli forse più intuibili, funzionali a garantire una specifica tutela dei soggetti versanti in particolari condizioni di debolezza e vulnerabilità, esposti, pertanto, al rischio di subire tecniche persuasive particolarmente aggressive, idonee a ledere i diritti inviolabili loro riconosciuti.

Orbene, avanzando in tale prospettiva, un primo ordine di limiti è senz'altro quello che si incontra con riferimento alle forme di educazione del minore, capaci di condizionarne in maniera indelebile l'identità e la formazione, in quanto occasioni di trasferimento eterodiretto di nozioni, idee e valori.

---

<sup>6</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 87 del 1966.

<sup>7</sup> Giunge alle medesime conclusioni J. PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa*, cit. 124.

In questo ambito emerge *ictu oculi* come il diritto-dovere dei genitori di educare i figli al rispetto dei propri dogmi religiosi si confronta, e scontra, con il diritto del minore di realizzare pienamente la propria personalità, compiendo un consapevole e libero percorso di formazione ed autodeterminazione dei propri convincimenti<sup>8</sup>.

Invero, l'esigenza di trovare un punto di equilibrio tra i due interessi in gioco nasce dal mutamento della concezione stessa di minore<sup>9</sup> che da mero soggetto passivo di diritti e doveri altrui (*rectius*: degli esercenti la responsabilità genitoriale) viene ora preso in considerazione nella sua essenza di «persona», ossia di “individuo alla ricerca della propria identità, la cui ricchezza individuale va rispettata e potenziata nel doveroso accoglimento delle sue idee e del suo diritto allo sviluppo di una specifica personalità”<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. S. BERLINGÒ, *Libertà d'istruzione e fattore religioso*, Milano, 1987; T. DI IORIO, *Società multietnica e libertà religiosa del minore tra affidamento e autodeterminazione*, Napoli, 2013; M. DI STEFANO, *Il diritto dei minori alla libertà di religione: 'una protezione nella protezione'*, in M. I. PAPA, G. PASCALE E M. GERVAZI (a cura di), *La tutela internazionale della libertà religiosa: problemi e prospettive*, Napoli, 2019, 401 e ss.. In un'ottica comparata si rinvia a E. CECCHERINI, *Pluralismo religioso e pluralismo legale: un compromesso possibile*, in E. CECCHERINI (a cura di), *Pluralismo religioso e libertà di coscienza*, Milano, 2012, 25 e ss.

<sup>9</sup> In tal senso la svolta decisiva è rappresentata dalla Convenzione sui diritti del fanciullo (*rectius*: Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza) - *Convention on the right of the child* - adottata dall'ONU il 20 novembre 1989, ratificata in Italia con legge n. 176 del 1991 e depositata presso le Nazioni Unite il 5 settembre 1991. La Convenzione si erige su quattro pilastri fondamentali, quali: a) il principio di non discriminazione (art. 2); b) il principio del superiore interesse del fanciullo (art. 3); c) il diritto alla vita, alla sopravvivenza ed allo sviluppo del fanciullo (art. 6); d) ed il principio dell'ascolto dell'opinione del minore (art. 12). Tra i numerosi contributi in merito si segnalano M. DOGLIOTTI, *I diritti del minore e la Convenzione dell'O.N.U.*, ne *Il diritto della famiglia e delle persone*, 1/1992, 301 e ss.; AA. VV., *La Convenzione sui diritti del minore e l'ordinamento italiano*, Napoli, 1994; G. DOSI, *Tutela dei minori. Le Convenzioni internazionali sulla protezione dei minori*, in *Famiglia e diritto*, 1997, 390 e ss.; L. BALDASSARRE, C. CANALI, T. VECCHIATO, *La Convenzione dei diritti del fanciullo*, Padova, 2009.

La tendenza a rafforzare la tutela riservata ai minori emerge anche a livello eurounitario con l'art. 216 TFUE che, autorizzando ed auspicando la conclusione di accordi internazionali necessari per realizzare uno degli obiettivi fissati dai Trattati, incentiva di fatto anche quelli atti a promuovere la tutela dei diritti dei minori ai sensi dell'art. 3 del TUE. Accanto a tale previsione, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea dedica l'intero art. 24 alla tutela dei «diritti del bambino», sancendo che: “I bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità. In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente”. A completare il quadro normativo europeo figurano, ancora, gli articoli 10 TFUE e 21 della Carta che, segnando una netta differenza con la Costituzione italiana, vietano espressamente ogni forma di discriminazione basata sull'età.

<sup>10</sup> Così T. DI IORIO, *Società multietnica*, cit., 15.

In tal senso al fanciullo<sup>11</sup> è riconosciuta, al pari di ogni individuo, la titolarità dei diritti inviolabili dell'uomo<sup>12</sup>, ivi incluso il diritto, dotato di una propria specificità, al pieno e progressivo sviluppo<sup>13</sup> della personalità intellettuale, psicologica ed emotiva.

Da ciò deriva l'idea, sempre più diffusa, di “considerare il minore” come “un soggetto di diritto, titolare di diritti soggettivi perfetti, autonomi ed azionabili”, in quanto individuo “posto al centro di un procedimento acquisitivo di capacità e posizioni proprie di ogni cittadino attraverso un'ampia ed effettiva libertà delle scelte esistenziali, nella prospettiva indicata dagli artt. 19, 21 e 49 Cost.”<sup>14</sup>.

La nuova concezione del minore e le norme costituzionali sui diritti fondamentali del medesimo si intrecciano e si integrano con le disposizioni vigenti in materia di famiglia<sup>15</sup> e, più esattamente, con quelle poste a disciplina dell'esercizio della responsabilità genitoriale; si tratta, quindi, di diritti che il fanciullo vanta nei confronti dei propri genitori, quali titolari di corrispondenti doveri di solidarietà sociale e familiare, sanciti dalla Carta costituzionale e ripresi anche dalla normativa di primo grado.

---

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 1 della Convenzione ONU per fanciullo s'intende: “ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile”.

<sup>12</sup> Tra i diritti inviolabili garantiti al fanciullo figurano, in particolare, il diritto all'identità (art 8: “[...] ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari, così come riconosciute dalla legge, senza ingerenze illegali), il diritto alla libertà di espressione (art. 13: “[...] questo diritto comprende la libertà di ricercare, di ricevere e di divulgare informazioni e idee di ogni specie, indipendentemente dalle frontiere, sotto forma orale, scritta, stampata o artistica, o con ogni altro mezzo a scelta del fanciullo) ed il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 14). Ancora, Secondo P. LILLO, *Libertà del minore nella sfera educativa e religiosa*, ne *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2009, 1931 e ss., “[...] fuori dalle ipotesi di esercizio dei diritti costituzionali aventi contenuto patrimoniale (es. il diritto di proprietà; libertà di iniziativa economica) e dei diritti politici (diritto di voto) per i quali è prescritto comunque il possesso della maggiore età, gli altri diritti costituzionali sono da ritenersi liberamente esercitabili dal minore d'età a condizione che esso abbia raggiunto una propria *capacità di discernimento*, una propria *maturità di giudizio* che gli consenta di essere consapevole e responsabile delle azioni e delle scelte personali”.

<sup>13</sup> Secondo l'art. 6.2 della Convenzione: “Gli Stati parti assicurano in tutta la misura del possibile la sopravvivenza e lo sviluppo del fanciullo”.

<sup>14</sup> Così P. STANZIONE, G. SCIANCALEPORE, *Minori e diritti fondamentali*, Milano, 2006, 129.

<sup>15</sup> Celebri le parole pronunciate da A. C. JEMOLO, *La famiglia e il diritto*, in *Annuario dei Seminari giuridici dell'Università di Catania*, III, 1948, in merito: “la famiglia è un'isola che il mare del diritto può solo lambire”.



In primo luogo, l'articolo 29 della Costituzione riconosce la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, sancendo a chiare lettere "l'uguaglianza giuridica e morale dei coniugi" a garanzia dell'unità familiare.

Tale statuizione trova la sua ragion d'essere nell'applicazione, alla sfera dei rapporti coniugali, del principio di uguaglianza sancito dal precedente articolo 3, che di fatto si rende responsabile del superamento della tradizionale concezione di superiorità del marito. L'allontanamento dal modello classico determina, quindi, l'introduzione di una paritaria posizione di diritti e doveri dei genitori nei confronti del figlio minore<sup>16</sup>, ivi inclusi i doveri di scelta e contribuzione al percorso formativo del medesimo, nell'ambito di un paritetico ruolo direzionale della vita familiare e di esercizio della responsabilità genitoriale.

Così, sulla scorta di tale principio, il successivo articolo 30 della Costituzione afferma l'egual dovere e diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare<sup>17</sup> i figli, e, implicitamente, la correlata legittima aspettativa dei figli a ricevere l'educazione necessaria allo sviluppo della propria personalità.

Considerata da questo punto di vista la disposizione non sembra fondare un vero e proprio diritto dei genitori in merito all'educazione dei figli, quanto più un dovere di solidarietà familiare in capo agli stessi, da esercitarsi, appunto, in via principale, nel preminente interesse dei figli a ricevere un'educazione equilibrata<sup>18</sup>; non si tratta,

---

<sup>16</sup> Il medesimo principio è affermato anche dall'art. 18.1 della Convenzione, secondo il quale: "Gli Stati parti faranno del loro meglio per garantire il riconoscimento del principio secondo il quale entrambi i genitori hanno una responsabilità comune per quanto riguarda l'educazione del fanciullo e il provvedere al suo sviluppo. La responsabilità di allevare il fanciullo e di provvedere al suo sviluppo incombe innanzitutto ai genitori oppure, se del caso, ai suoi tutori legali i quali devono essere guidati principalmente dall'interesse preminente del fanciullo".

<sup>17</sup> In merito si tenga ben a mente la differenza tra istruzione ed educazione. "Infatti, mentre *istruzione* definisce un procedimento metodico di apprendimento, di comunicazione e di acquisizione del sapere (dei saperi), il termine *educazione* designa un più ampio processo di formazione e maturazione della persona umana, cui la stessa istruzione è finalizzata: "formazione del carattere e della volontà, formazione spirituale e morale, autodisciplina, equilibrio psicofisico, ecc.", così G. DALLA TORRE, *La questione scolastica nei rapporti tra Stato e Chiesa*, Bologna, 1989, 89.

<sup>18</sup> C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, 2005, 155.

pertanto, di una potestà liberamente esplicabile, corrispondente ad una manifestazione di autonomia dell'esercente la responsabilità genitoriale, bensì di un potere il cui esercizio risulta sempre subordinato al limite dell'evoluzione della personalità dei figli<sup>19</sup>.

Quanto detto sembra trovare corrispondenza anche nell'ambito della normativa primaria e, più precisamente, di quanto affermato dagli articoli 147 e 315<sup>bis</sup> del codice civile.

La disciplina civilistica, infatti, consolidando l'idea che si debba sempre guardare al preminente interesse del minore, impone ai coniugi (e nell'interpretazione ormai pacificamente condivisa, altresì ai genitori non coniugati) l'obbligo di mantenere, istruire, educare ed assistere moralmente i figli nel rispetto delle loro capacità, inclinazioni naturali ed aspirazioni (articolo 147); il tutto affermando parallelamente ed espressamente il diritto del minore a ricevere tali prestazioni dai genitori, nel rispetto, appunto, della sua personalità in divenire (articolo 315<sup>bis</sup>).

Il quadro normativo così delineato porta quindi ad inquadrare la relazione tra genitori e figli come un insieme di situazioni giuridiche soggettive complesse, destinate ad evolversi nel tempo in considerazione delle “mutate esigenze del minore [...] in collegamento con il procedere dell'età”<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Sul punto si veda Corte costituzionale, sentenza n. 132 del 1992: “La potestà dei genitori nei confronti del bambino è, infatti, riconosciuta dall'art. 30, primo e secondo comma, della Costituzione non come loro libertà personale, ma come diritto-dovere che trova nell'interesse del figlio la sua funzione ed il suo limite. E la Costituzione ha rovesciato le concezioni che assoggettavano i figli ad un potere assoluto ed incontrollato, affermando il diritto del minore ad un pieno sviluppo della sua personalità e collegando funzionalmente a tale interesse i doveri che ineriscono, prima ancora dei diritti, all'esercizio della potestà genitoriale”.

A deporre in tal senso è anche il medesimo articolo 30 nella misura in cui, al secondo comma, afferma che “Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti”, sottolineando di fatto l'esigenza di tutelare, ad ogni condizione, il preminente interesse del minore a ricevere un'educazione adeguata allo svolgimento della propria personalità. Sul punto, in dottrina, si segnala E. LAMARQUE, *Il principio dei best interests of the child nella prospettiva costituzionale*, Milano, 2016.

<sup>20</sup> Così P. STAZIONE, *Personalità, capacità e situazioni giuridiche del minore*, ne *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1999, 269.

Ed è proprio nell'ambito di tale mutevole relazione che trovano spazio anche la fede e l'appartenenza confessionale, quali libertà fondamentali riconosciute a ciascun componente del nucleo familiare e dunque terreno di possibili frizioni tra il diritto-dovere dei genitori di educare il figlio secondo i modelli formativi prescelti, da una parte, ed il preminente interesse del fanciullo al libero e progressivo sviluppo della personalità ed alla libertà religiosa<sup>21</sup>, dall'altra.

Anche in questo campo, gli equilibri tra gli interessi contrapposti cambiano radicalmente prospettiva in ragione della nuova concezione del minore come titolare di uno specifico diritto alla tutela della propria identità culturale e religiosa, sicché si esclude che la *manus* religiosa dei genitori possa estendersi su di lui sino al punto di carpirne e pregiudicarne la libertà di acquisire criticamente le proprie convinzioni<sup>22</sup>.

Nel paradigma della summenzionata dinamica di relazioni ciò che viene imposto agli esercenti la responsabilità genitoriale non è l'obbligo di avere un atteggiamento

---

<sup>21</sup> Ai sensi dell'art. 14 della Convenzione ONU al minore è riconosciuta la "libertà di pensiero, di coscienza e di religione", sicché "gli Stati parti rispettano il diritto e il dovere dei genitori oppure, se del caso, dei tutori legali, di guidare il fanciullo nell'esercizio del summenzionato diritto in maniera che corrisponda allo sviluppo delle sue capacità".

<sup>22</sup> Cfr. P. FLORIS, *Appartenenza confessionale e diritti dei minori. Esperienze giudiziarie e modelli di intervento*, in Quad. dir. pol. eccl., 1/2000, 191 e ss.; J. PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa*, cit., 153 e ss. L'art. 12.1 della Convenzione ONU riconosce al minore capace di discernimento "il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa", specificando che le sue opinioni debbono essere debitamente prese in considerazione in ragione della sua età e del suo grado di maturità. A corollario di tale principio è quindi posto il successivo art. 13.1 nella parte in cui prevede il diritto del fanciullo alla libertà di espressione, altresì comprensivo "della libertà di ricercare, di ricevere e di divulgare informazioni e idee di ogni specie, indipendentemente dalle frontiere, sotto forma orale, scritta, stampata o artistica, o con ogni altro mezzo a scelta del fanciullo".

agnostico<sup>23</sup>, quanto più esattamente quello di non ostacolare il percorso di affinamento delle capacità decisionali del figlio<sup>24</sup>.

In altri termini i genitori, nell'esercizio dei rispettivi doveri di solidarietà familiari, sono tenuti ad educare il figlio seguendo un percorso formativo adeguato<sup>25</sup> a far maturare la sua capacità critica e di discernimento ed adottando, pertanto, modelli educativi idonei alla realizzazione della sua personalità<sup>26</sup>; il tutto nella convinzione che proprio nella scelta del modello da seguire alberghi la strada maestra per l'acquisizione del patrimonio socio-culturale necessario al fanciullo per esercitare consapevolmente i propri diritti<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Ciò è escluso dalla stessa normativa vigente sul punto. Si pensi all'art. 14.3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che afferma: “La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio”; ed anche all'articolo 2 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, secondo il quale: “[.] 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 secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche”; ma anche al già richiamato art. 30 della Costituzione italiana.

<sup>24</sup> In tema di affidamento dei minori è ormai consolidata l'orientamento teso ad escludere la possibilità di annoverare la fede religiosa del genitore “tra le componenti del giudizio circa le sue attitudini a curare convenientemente l'interesse della prole, in quanto la neutralità dell'ordinamento si esprime, appunto, nel rifiuto di norme (canoni o linee di pensiero) che facciano discendere dalle singole confessioni conseguenze, favorevoli o dannose”, così Cassazione civ., sez. I, sentenza 27 febbraio 1985, n. 1714. Conformemente a ciò, con sentenza del 26 febbraio 2020, n. 494, il Trib. civ. di Cagliari ha rigettato la richiesta di affidamento esclusivo presentato da una donna motivata in ragione del sol fatto che il padre del minore si fosse avvicinato alla religione dei Testimoni di Geova, distanziandosi dall'ambiente cattolico, che fino ad allora aveva costituito l'habitat sociale del minore. Sul punto, il Collegio ha specificato che: “[.] la necessità di garantire la maggior stabilità del minore e il mantenimento delle sue abitudini sociali, [...] non toglie che a fronte della sua crescita, non sia possibile inibire ad uno dei due genitori di trasmettere, con le dovute cautele, anche il proprio pensiero religioso, partecipando all'educazione del figlio e fornendogli gli elementi necessari per poter decidere liberamente, al momento corretto, quale sarà il suo orientamento religioso”. Sul punto occorre tuttavia segnalare come, ad oggi, non siano mancate decisioni tese a rifiutare l'affidamento del minore al genitore autore di una condotta religiosamente orientata verso una “segregazione culturale” del figlio, tale da pregiudicare “non solo la sua libertà di scelta, ma, in futuro, perfino la sua aggregazione alle strutture sociali con le quali egli entrerà inevitabilmente in contatto”, così Trib. civ. di Bologna, sentenza 5 febbraio 1997, n. 247.

<sup>25</sup> Ai sensi dell'art. 27 della Convenzione “Gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo a un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale. Spetta ai genitori o ad altre persone che hanno l'affidamento del fanciullo la responsabilità fondamentale di assicurare, entro i limiti delle loro possibilità e dei loro mezzi finanziari, le condizioni di vita necessarie allo sviluppo del fanciullo”.

<sup>26</sup> “Gli Stati parti convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità: a) favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità; [...]”, così l'art. 29.1 della Convenzione ONU.

<sup>27</sup> Cfr. T. DI IORIO, *Società multi-etnica*, cit., 54 e ss.

In altri termini, alla luce della cornice normativa di riferimento la funzione educativa dev'essere posta "al servizio delle libertà"<sup>28</sup> ed a completamento della costruzione dell'identità del fanciullo; ciò nel rispetto del superiore interesse del minore<sup>29</sup> ad essere educato senza pregiudizio alla possibilità di scelta.

In questa prospettiva non può quindi essere trascurata l'importanza del fattore religioso, parte ineludibile del patrimonio che il fanciullo è tenuto ad acquisire al fine di esplicitare al meglio la libertà individuale, anche in un'ottica di rispetto della sua identità, della sua lingua e dei valori culturali propri e del Paese in cui vive, "con uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, [...] di amicizia tra tutti i popoli e gruppi etnici, nazionali e religiosi"<sup>30</sup>.

L'educazione religiosa diviene così momento di incontro tra il principio del preminente interesse del minore a non subire coercizioni della propria libertà di scelta ed i principi di laicità e pluralismo, espressioni dell'anima democratica dello Stato ed ostacoli ai fenomeni di radicalizzazione confessionale.

Ed è proprio dalla convergenza di questi principi che trae le mosse la tendenza dell'ordinamento ad intervenire a tutela del fanciullo, al fine di proteggerne la posizione di debolezza ed inferiorità fisica, mentale e strumentale nel rapporto con i

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, 55.

<sup>29</sup> La preminenza dell'interesse del fanciullo è condivisa altresì dalla Corte costituzionale, sentenza n. 148 del 1992, punto 3 diritto: "[...] essendo sempre poziore l'interesse del minore stesso alla soluzione più adeguata allo sviluppo della sua personalità". Sul punto si segnala altresì Corte europea dei diritti dell'uomo, Neulinger and Shuruk c. Switzerland, sentenza 6 luglio 2010: "*The child's best interests, from a personal development perspective, will depend on a variety of individual circumstances, in particular his age and level of maturity, the presence or absence of his parents and his environment and experiences. For that reason, those best interests must be assessed in each individual case. That task is primarily one for the domestic authorities, which often have the benefit of direct contact with the persons concerned*". Sul punto si veda anche M. RIONDINO, *L'interesse del minore come legittimazione e limite dell'ordinamento in materia di educazione religiosa*, in G. L. FALCHI, A. IACCARINO (a cura di), *Legittimazione e limiti degli ordinamenti giuridici. Atti del XIV Colloquio Giuridico Internazionale*, Città del Vaticano, 2012, 63 e ss., secondo cui l'interesse del minore ad essere educato senza pregiudizio per la propria libertà di scelta assurge a principio di ordine pubblico nel bilanciamento tra gli interessi confliggenti.

<sup>30</sup> Così l'art. 29.2 della Convenzione ONU.

genitori, di fatto potenzialmente idonea ad escludere la possibilità di resistere all'influenza dei medesimi sulle proprie decisioni<sup>31</sup>.

Tale approccio si traduce, dunque, in un generale divieto di indottrinamento<sup>32</sup> del minore, anche e soprattutto nell'ambito dei rapporti familiari, ove assurge a limite della libertà di propaganda religiosa.

In siffatto contesto la Repubblica interviene per garantire il diritto del minore alla libertà di autodeterminazione, organizzando il sistema di scuola pubblica<sup>33</sup>, improntato ai principi di pluralismo educativo, separazione degli ordini e laicità.

Alla scuola<sup>34</sup> vengono così affidati prioritariamente due compiti, quali quello di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei fanciulli (*rectius*: dei cittadini), ne impediscono il pieno sviluppo della personalità, e quello di favorire la conoscenza e l'informazione<sup>35</sup>, presupposti per la libera professione di ogni fede religiosa<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Cfr. J. PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa*, cit., 155 e ss.

<sup>32</sup> Il divieto di indottrinamento assume connotazioni differenti a seconda che il minore sia o meno privo di un'autonoma capacità di discernimento. Nel primo caso, infatti, la propria identità religiosa sembra coincidere con il diritto dei genitori di trasmettergli i propri valori, seppur nel permanente divieto di precluderne l'assunzione di capacità critiche tramite modalità educative pressoché totalizzanti. Qualora, invece, il minore sia capace di autonomo discernimento si presume che possa compiere scelte sufficientemente ponderate che i genitori, nell'esercizio dei propri diritti-doveri, sono tenuti a rispettare ai sensi dell'art. 315**bis** c.c.. Il tutto con l'avviso che in caso di lesione delle libertà riconosciute al minore i genitori saranno suscettibili di subire provvedimenti pubblici, idonei a ridurne o finanche escluderne la responsabilità genitoriale. In merito si rinvia a J. LONG, *Islam e diritto della famiglia e minorile: spazi e limiti di dialogo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2019, 125 e ss.

<sup>33</sup> Il d. lgs. n. 297 del 1994 (Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione relative alle scuole di ogni ordine e grado) sancisce che: “nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola stabiliti dal presente testo unico, ai docenti è garantita la libertà di insegnamento intesa come autonomia didattica e come libera espressione culturale del docente. L'esercizio di tale libertà è diretto a promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni. [...]” (art. 1, c. 1 e 2) ed è “attuata nel rispetto della coscienza morale e civile degli alunni” (art. 2, c. 1).

<sup>34</sup> Con riferimento all'istruzione pubblica, l'art. 28, par. 2, della Convenzione ONU sancisce che: “Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento per vigilare affinché la disciplina scolastica sia applicata in maniera compatibile con la dignità del fanciullo in quanto essere umano e in conformità con la presente Convenzione”.

<sup>35</sup> In tal senso la scuola contribuisce a garantire la libertà di informazione passiva e riflessiva del fanciullo riconosciutagli dall'art.13, par. 1, della Convenzione ONU.

<sup>36</sup> Così S. SALACONE, *Pluralismo religioso e culturale nella scuola*, in *Coscienza e libertà*, 52/2016, che, muovendo da tale riflessione, sostiene che la scuola disegnata dalla Costituzione debba, per sua natura, essere: “a) pluralista, perché accoglie le diversità socio-culturali degli studenti e dei docenti; b) democratica, perché aperta a tutti senza distinzione di ceto, provenienza, sesso, situazione socio-economica; c) equa, perché interviene

Il sistema scolastico italiano si incardina, dunque, nella logica del diritto-dovere di istruzione ed educazione che coinvolge lo Stato, la famiglia ed il minore in una sinergia volta all'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà sociale costituzionalmente prescritti.

La scuola è quindi chiamata a svolgere una funzione sociale al contempo individuale e collettiva, nella misura in cui garantendo i diritti individuali ed inviolabili del fanciullo, contribuisce anche al benessere della società ed al dispiegamento della democrazia<sup>37</sup>.

La strumentalità del sistema di istruzione al raggiungimento di un interesse pubblico determina, fra le altre implicazioni, un ruolo chiave dello Stato nella determinazione dei programmi di insegnamento<sup>38</sup>, scelti sulla base delle conoscenze che si ritengono acquisibili e da acquisire in ogni fascia di età.

Anche in tale contesto lo Stato sembra conservare la sua vocazione laica e pluralista, conferendo un ampio margine di scelta alle famiglie in ordine all'educazione dei figli-studenti<sup>39</sup>.

Così, anche nell'ambito dell'insegnamento della religione, i principi di uguaglianza e di separazione degli ordini<sup>40</sup> sembrano trovare riscontro nella neutralità del

---

attivamente ad aiutare a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo di ciascuno; d) libera e colta, perché luogo si insegnato e si coltivano liberamente l'arte e la scienza”.

<sup>37</sup> Cfr. R. BENIGNI, *Islam italiano e scuola pubblica. L'integrazione all'ombra della laicità, del pluralismo religioso, del diritto comune*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2019, 67 e ss.

<sup>38</sup> Art. 33, c. 2, Cost: “La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi”; art. 117, c. 2, lett. m) e n), Cost.: “Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione”; art. 117, c. 2, Cost.: “Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”.

<sup>39</sup> L'allegato al D.P.R. n. 104 del 1985, con riferimento alla scuola elementare afferma che: “La scuola, rispettando le scelte educative della famiglia, costituisce un momento di riflessione aperta, ove si incontrano esperienze diverse”.

<sup>40</sup> Il medesimo allegato, sempre con riferimento alla scuola elementare, sancisce che: “La scuola statale non ha un proprio credo da proporre né un agnosticismo da privilegiare”. E ancora che: “Per la religione la scuola elementare offre a tutti gli allievi uguali opportunità di conoscenza, di comprensione e di rispetto dei valori religiosi”.

programma di insegnamento<sup>41</sup>, teso a riconoscere alla religione, genericamente intesa, un valore individuale e sociale, senza promuovere l'adesione ad alcun culto, pur non volendo in alcun modo rinnegare il ruolo centrale rivestito dal cattolicesimo nella storia e nella cultura nazionale<sup>42</sup>.

Il dovere di educare e di istruire posto a capo del sistema dell'istruzione pubblica viene quindi a declinarsi secondo dettami rispondenti da una parte all'esigenza di garantire il pluralismo di idee in un'ottica di effettiva uguaglianza tra i fanciulli, e dall'altra alla necessità di rispettare le scelte educative compiute dalle singole famiglie, quale momento ineludibile della formazione dell'identità del minore.

Siffatta ricostruzione è condivisa anche dal Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, secondo il quale: “[.] 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 secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche”<sup>43</sup>.

Muovendo da tale disposizione, la Corte di Strasburgo ha più volte avuto occasione di occuparsi della questione, soprattutto con riferimento ad alcuni insegnamenti obbligatori previsti dalle scuole pubbliche, spiritualmente ed eticamente sensibili

---

<sup>41</sup> Rileva, a tal proposito, anche il tenore dell'art. 310 del d. lgs. n. 297 del 1994, secondo il quale: “Ai sensi dell'articolo 9 dell'accordo tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede, ratificato con la legge 25 marzo 1985, n. 121, nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, è garantito a ciascuno, nelle scuole di ogni ordine e grado, il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica”.

<sup>42</sup> R. BENIGNI, *Islam italiano e scuola pubblica*, cit., 67 e ss. *Contra* F. ONIDA, *Libertà religiosa e libertà di insegnamento*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), aprile 2008, secondo il quale nel caso dell'insegnamento religioso l'intervento dello Stato nella determinazione del programma rischierebbe di consentire la previsione di contenuti tali da non suscitare dubbi di sorta ma trasmettere solo “indiscusse certezze come è legittimamente proprio della fede cattolica”; il tutto al fine di mantenere la religione cattolica come interesse culturale, storico e religioso preponderante.

<sup>43</sup> Protocollo addizionale n. 1, art. 2.



ovvero religiosamente orientati, fornendo ampi spunti per l'inquadramento della disciplina anche a livello interno.

Il *leading case* in materia è rappresentato dalla nota vicenda Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca, nell'ambito della quale alcuni genitori danesi adiscono la Corte denunciando la recente riforma scolastica nazionale, nella parte in cui indica come insegnamento obbligatorio della scuola pubblica, anche nei gradi inferiori, l'educazione sessuale integrata - ossia impartita non autonomamente, ma come parte di altre materie - non prevedendo, in parallelo, alcuna possibilità di esonero dei minori, in un asserito palese contrasto con il rispetto delle convinzioni e delle scelte religiose e morali dei rispettivi genitori<sup>44</sup>.

La sentenza<sup>45</sup> resa sul punto permette di individuare alcuni punti fermi, che saranno poi ripresi e rievocati in successive decisioni rese su vicende analoghe.

Il primo vede il riconoscimento agli Stati di un ampio margine di apprezzamento in ordine all'impostazione ed alla pianificazione dei programmi di studio, secondo criteri di opportunità e convenienza. Il pluralismo informativo ed educativo rappresenta, difatti, ad avviso della Corte, l'unico canale per conservare la democraticità della società, sicché spetta allo Stato garantire il raggiungimento di tale fine mediante l'organizzazione dell'istruzione pubblica<sup>46</sup>.

Il secondo dato consiste nell'interpretazione fornita dell'articolo 2 del Protocollo addizionale n. 1<sup>47</sup>, secondo la quale si dovrebbe escludere un'applicazione della

---

<sup>44</sup> Artt. 8, 9 e 10 della Convenzione nonché art. 2 del Protocollo addizionale n. 1

<sup>45</sup> Corte Edu, Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca, sentenza del 7 dicembre 1976.

<sup>46</sup> Ancora con riferimento al rapporto tra pluralismo e democrazia, il paragrafo 50 della decisione specifica che: "The second sentence of Article 2 (P1-2) aims in short at safeguarding the possibility of pluralism in education which possibility is essential for the preservation of the "democratic society" as conceived by the Convention. In view of the power of the modern State, it is above all through State teaching that this aim must be realized".

<sup>47</sup> Sull'interpretazione dell'art. 2 del Protocollo addizionale n. 1, si veda Corte Edu, Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca, sentenza 7 dicembre 1976, paragrafi 51 e 52: "Article 2 (P1-2), which applies to each of the State's functions in relation to education and to teaching, does not permit a distinction to be drawn between religious instruction and other subjects. It enjoins the State to respect parents' convictions, be they

medesima disposizione atta ad impedire agli Stati di trasmettere, tramite l'insegnamento, ogni qualsivoglia informazione e conoscenza direttamente o indirettamente religiosa o filosofica; ad avviso della Corte risulterebbe parimenti esclusa la possibilità di interpretare il suddetto articolo 2 nel senso di riconoscere *ex ante* un diritto assoluto dei genitori di chiedere l'esonero dei figli dalla frequenza di tali insegnamenti.

Il terzo dato, indissolubilmente connesso al secondo, sta nell'individuazione del discrimine tra programmi conformi e difformi alla lettera della disposizione, che secondo i giudici di Strasburgo non dovrebbe consistere nei contenuti dei programmi scolastici, quanto più propriamente nel metodo utilizzato nell'ambito degli stessi, che si pretende oggettivo, critico e pluralista.

Ciò che viene precluso agli Stati non è quindi di prevedere insegnamenti che possano, anche solo in linea teorica, interferire con le convinzioni dei genitori, ma di sfociare in tecniche di vero e proprio indottrinamento dei fanciulli, sempre vietate<sup>48</sup>, in quanto considerate non rispettose del combinato disposto degli articoli 8, 9 e 10 della Convenzione e dell'articolo 2 del Protocollo addizionale.

---

religious or philosophical, throughout the entire State education programme. As is shown by its very structure, Article 2 (P1-2) constitutes a whole that is dominated by its first sentence. By binding themselves not to "deny the right to education", the Contracting States guarantee to anyone within their jurisdiction "a right of access to educational institutions existing at a given time" and "the possibility of drawing", by "official recognition of the studies which he has completed", "profit from the education received". The right set out in the second sentence of Article 2 (P1-2) is an adjunct of this fundamental right to education. It is in the discharge of a natural duty towards their children - parents being primarily responsible for the "education and teaching" of their children - that parents may require the State to respect their religious and philosophical convictions. Their right thus corresponds to a responsibility closely linked to the enjoyment and the exercise of the right to education".

<sup>48</sup> Corte Edu, Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca, sentenza 7 dicembre 1976, paragrafo 53: "The second sentence of Article 2 (P1-2) implies on the other hand that the State, in fulfilling the functions assumed by it in regard to education and teaching, must take care that information or knowledge included in the curriculum is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner. The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents' religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded. Such an interpretation is consistent at one and the same time with the first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2), with Articles 8 to 10 (art. 8, art. 9, art. 10) of the Convention and with the general spirit of the Convention itself, an instrument designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society".

In considerazione di ciò alle autorità competenti spetta il dovere di vigilare affinché le attività didattiche vengano esplicate nel rispetto dei principi affermati, scongiurando e/o sanzionando ogni condotta posta in essere in contrasto con i medesimi per negligenza, imprudenza o, addirittura, per illegittimi fini proselitistici<sup>49</sup>.

Sulla scorta di tali criteri, la Corte non accoglie il ricorso proposto<sup>50</sup>.

Ad avviso dei giudici europei, infatti, l'educazione sessuale proposta dalla legislazione danese è esclusivamente tesa a fornire agli studenti conoscenze precise, oggettive e scientifiche, non suscettibili di essere apprese con altri mezzi di informazione<sup>51</sup>.

In quest'ottica la normativa sembra perseguire un legittimo scopo di interesse pubblico, manifestandosi come ben lontana dal voler incentivare gli studenti ad

---

<sup>49</sup> Sul punto, al paragrafo 54, la Corte aggiunge: "Certainly, abuses can occur as to the manner in which the provisions in force are applied by a given school or teacher and the competent authorities have a duty to take the utmost care to see to it that parents' religious and philosophical convictions are not disregarded at this level by carelessness, lack of judgment or misplaced proselytism."

<sup>50</sup> Invero la decisione conta anche la presenza della *dissenting opinion* del giudice Verdross, secondo il quale nell'ambito della questione proposta alla Corte occorrerebbe distinguere tra informazioni relative alla sessualità umana (che rientrano nell'ambito delle scienze naturali, prima fra tutte la biologia) e le informazioni relative alle pratiche sessuali, ivi inclusi i metodi contraccettivi, che, seppur esposte in modo oggettivo, coinvolgono la coscienza e le convinzioni morali e personali di ciascun individuo. In questo senso, ad avviso del giudice, si potrebbe scorgere una netta differenza tra le prime, neutre dal punto di vista della moralità, e le seconde, sempre idonee ad interferire nel processo di sviluppo e formazione delle coscienze dei minori con una potenziale lesione del diritto dei genitori a trasmettere loro le proprie convinzioni. Ne deriva che l'ordinamento giuridico statale di riferimento dovrebbe garantire ai genitori la possibilità di richiedere l'esonero del figlio dalla frequenza delle lezioni vertenti sulle pratiche sessuali. Ad avviso del giudice nulla giustificerebbe, del resto, l'interpretazione restrittiva dell'art. 2 del Protocollo proposta dalla Corte, atta a rinvenire l'indottrinamento quale unico limite all'istruzione dei minori. Invero, secondo l'opinione che qui si riporta, l'art. 2 esige, in termini più generali, che gli Stati rispettino le convinzioni religiose e filosofiche dei genitori, senza introdurre alcuna distinzione in merito allo scopo sotteso all'istruzione.

<sup>51</sup> Cfr. Corte Edu, Kjeldsen, Busk Madsen e Pedersen c. Danimarca, sentenza 7 dicembre 1976, paragrafo 54 secondo la quale, tuttavia: "Even when circumscribed in this way, such instruction clearly cannot exclude on the part of teachers certain assessments capable of encroaching on the religious or philosophical sphere; for what are involved are matters where appraisals of fact easily lead on to value-judgments.[.] The Executive Orders and Circulars of 8 June 1971 and 15 June 1972, the "Guide" of April 1971 and the other material before the Court (paragraphs 20-32 above) plainly show that the Danish State, by providing children in good time with explanations it considers useful, is attempting to warn them against phenomena it views as disturbing, for example, the excessive frequency of births out of wedlock, induced abortions and venereal diseases. [.] These considerations are indeed of a moral order, but they are very general in character and do not entail overstepping the bounds of what a democratic State may regard as the public interest".

avvicinarsi precocemente al sesso o dal consigliare pratiche sessuali dannose per la loro salute e stabilità, ovvero riprovevoli agli occhi dei genitori, ai quali viene comunque garantito il diritto di educare i figli nel rispetto delle proprie convinzioni religiose e filosofiche ovvero di iscriverli a scuole non statali o di educarli a casa, come concesso dall'ordinamento nazionale.

Una conferma dei criteri affermati dalla Corte nella decisione in esame si riscontra nella successiva sentenza del 26 giugno 2007<sup>52</sup>, pronunciata nell'ambito del caso *Folgerø e altri c. Norvegia*.

In tale sede la Grande Camera esclude che possa configurare un'ipotesi di indottrinamento e lesione del diritto ad educare, l'introduzione, nelle scuole di primo e secondo grado, del corso obbligatorio di "Cristianesimo, religione e filosofia" (KRL)<sup>53</sup>, vertente sulla trasmissione, appunto non solo dei dogmi cristiani, bensì anche di informazioni relative alle altre religioni e filosofie del mondo.

Ad avviso della Corte, infatti, è encomiabile l'intento, perseguito dal legislatore norvegese con l'introduzione di tale insegnamento, di creare un ambiente scolastico aperto ed inclusivo, tale da rendere la scuola un luogo di incontro tra le diverse convinzioni religiose e filosofiche in cui gli studenti, indipendentemente da ogni

---

<sup>52</sup> Invero la prima conferma dei principi affermati dalla sentenza del 1976 si trova nella pronuncia di irricevibilità pronunciata dalla Commissione il 3 dicembre 1986 nella vicenda *Angelini c. Svezia*, nella quale una madre atea chiedeva l'esonero della figlia dal corso di "istruzione religiosa". In tale occasione la Commissione, condividendo quanto sostenuto dal Governo svedese, escludeva la sussistenza del diritto della madre a richiedere ed ottenere l'esonero dall'insegnamento *de qua*, impartito in maniera neutrale, obiettiva e pluralista e finalizzato a trasmettere agli studenti informazioni e conoscenze ampie, funzionali allo sviluppo della loro personalità e lontane da ogni intento di indottrinamento.

<sup>53</sup> Corte Edu, *Folgerø e altri c. Norvegia*, sentenza 26 giugno 2007, paragrafo 88: "Turning to the drafting history first, it should be reiterated that a prevailing intention behind the introduction of the KRL subject was that, by teaching Christianity, other religions and philosophies together, it would be possible to ensure an open and inclusive school environment, irrespective of the pupil's social background, religious creed, nationality or ethnic group and so on. The intention was that the school should not be an arena for preaching or missionary activities but a meeting place for different religious and philosophical convictions where pupils could gain knowledge about their respective thoughts and traditions (see paragraph 15 above). In the view of the Court, these intentions were clearly consonant with the principles of pluralism and objectivity embodied in Article 2 of Protocol No. 1".

distinzione di sorta, possano acquisire adeguate conoscenze sulle rispettive convinzioni e tradizioni, al riparo da ogni qualsivoglia attività di predicazione<sup>54</sup>.

D'altronde, secondo quanto sostenuto dalla Grande Camera, l'articolo 2 del Protocollo addizionale non implica un diritto dei genitori a che i loro figli rimangano all'oscuro di quanto professato da altre confessioni o filosofie, sicché si assume conforme al medesimo un insegnamento scolastico obbligatorio che miri alla trasmissione di convinzioni variegata, nel più ampio obiettivo di evitare ogni settarismo e di favorire il dialogo interculturale, riunendo gli alunni in un corso comune, piuttosto che separandoli in gruppi creati sulla base delle ideologie<sup>55</sup>.

La decisione torna, quindi, a proporre il pluralismo quale architrave della società moderna e condizione imprescindibile della democrazia, pur mantenendo il riferimento al margine di apprezzamento di ciascuno Stato in ordine alla previsione di insegnamenti religiosi<sup>56</sup>, anche confessionalmente orientati<sup>57</sup>, per i quali sia al contempo riconosciuta una possibilità effettiva di esonero<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Cfr. M. PARISI, *Insegnamento religioso, neutralità dell'istruzione pubblica ed educazione alla cittadinanza democratica: il caso Folgero c. Norvegia*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/2009, 741, secondo il quale: "In ragione di ciò, come ha dimostrato la stessa sentenza resa dalla Corte Europea nel caso *Folgero*, sembra chiaro che, nelle attuali condizioni di promiscuità culturale e religiosa rilevate negli istituti pubblici di formazione, possa risultare negativo ed antieducativo l'atteggiamento proselitistico (esplicito o implicito) e il linguaggio identitario di una specifica religione. Ovvero, l'educazione meramente catechetica al patrimonio di principi e di valori di una sola religione presenterebbe caratteri discriminanti, ove non si provvedesse (oltre all'individuazione di idonee modalità di esonero dalla frequenza obbligatoria) alla realizzazione di una opportuna mediazione di carattere storico-culturale o di natura interdisciplinare".

<sup>55</sup> *Ibidem*, paragrafo 89.

<sup>56</sup> Cfr. M. PARISI, *Insegnamento religioso, neutralità dell'istruzione pubblica ed educazione alla cittadinanza democratica: il caso Folgero c. Norvegia*, cit., 741: "In sostanza, la Corte si è dimostrata convinta della idoneità della scuola pubblica, laica e neutrale, in cui, con le opportune garanzie per i personali convincimenti dei fruitori delle attività educative e dei loro genitori, ben può riconoscersi uno spazio *ad hoc* per un insegnamento religioso. Ciò, però, in un quadro complessivo di imparzialità dello Stato, di eguaglianza giuridica dei cittadini, di rispetto delle diverse opzioni spirituali e delle confessioni, di tutela della libertà di coscienza, di pensiero e di religione".

<sup>57</sup> Sulla c.d. "clausola di vocazione cristiana" norvegese si veda M. G. BELGIORNO DE STEFANO, *L'insegnamento della religione sotto il controllo della Corte Europea dei Diritti umani*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), giugno 2008, 11 e ss.

<sup>58</sup> Invero, proprio con riferimento al paradigma dell'effettiva possibilità di esonero, la Grande Camera, dopo una discussione sofferta e con il voto favorevole di soli nove giudici, conclude ravvisando la difformità dell'insegnamento di KRL dalle disposizioni della Convenzione. La normativa norvegese, infatti, accanto all'introduzione obbligatoria del corso ne prevede una possibilità di esonero solo con riferimento alle lezioni

Pluralismo e tutela dell'identità del minore sembrano così rappresentare la cornice di riferimento della giurisprudenza europea in merito, figurando di fatto quale binomio idoneo a sintetizzare e riassumere le esigenze di tutela avvertite come preponderanti nell'ambito del quadro di riferimento.

Sotto questo profilo la questione attinente i limiti apposti alla libertà di propaganda religiosa all'interno della scuola pubblica sembra assumere rilievo, da ultimo, con riferimento all'annosa e dibattuta problematica concernente l'esposizione di simboli religiosi nei luoghi adibiti all'istruzione dei minori.

In particolare, ciò che ci si suole domandare è se l'esposizione, in particolare, del velo islamico o del crocifisso possa interferire nel processo educativo dei fanciulli, celando un'implicita tendenza persuasiva, ossia, in altri termini, se la decisione dell'insegnante di indossare un simbolo religioso possa essere qualificata come atto propagandistico, illegittimo all'interno di un sistema scolastico statale, pluralista, laico e neutrale.

Proprio su tale interrogativo è stata chiamata a pronunciarsi la Corte di Strasburgo nell'ambito del noto caso *Dahlab c. Svizzera*<sup>59</sup>.

---

vertenti sulla religione cristiana; ciò comporta, con ogni evidenza, la necessità per i genitori di conoscere, con congruo anticipo, le parti del programma considerate incompatibili con le proprie convinzioni, al fine di segnalarle ed ottenere appunto l'esonero del figlio. Ad avviso della Corte, un analogo meccanismo rende particolarmente difficoltoso l'esercizio del diritto da parte dei genitori, violando peraltro il loro diritto alla vita privata ed alla libertà religiosa, in quanto tenuti anche a giustificare "con validi motivi" la richiesta di dispensa. Così Corte Edu, *Folgerø e altri c. Norvegia*, sentenza 26 giugno 2007, paragrafi 98 e ss. Di avviso contrario sembrano essere i giudici Wildhaber, Lorenzen, Birsan, Kovler, Steiner, Borrego Borrego, Hajiyev and Jebens che nella relativa *dissenting opinion* affermano: "[...] The possibility of obtaining a partial exemption from the KRL subject takes into account the needs of parents who belong to religions other than Christianity or to no religion at all. [...] In our view, it was not unreasonable to expect that parents who might want an exemption should take appropriate steps to inform themselves about the contents of the subject, by for instance consulting the curriculum. Nor do we find anything abnormal or intrusive about the requirement to give reasons. It is not uncommon that in their relations with the authorities citizens are asked to give certain information, even of a sensitive personal nature, when seeking exemption from a general obligation. The fact that such a possibility is more frequently solicited by some groups than by others does not in itself mean that the exemption scheme is arbitrary".

<sup>59</sup> Per un commento della sentenza si rinvia, tra gli altri, a A. LORENTAN, K. W. SAHLFELD, *L'islam pone nuove sfide alla Svizzera. La Corte europea dei diritti umani in due casi contro la Svizzera*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/2002, 825 e ss.; M. PARISI, *Simboli e comportamenti religiosi all'esame degli organi di Strasburgo. Il diritto all'espressione dell'identità*

La vicenda posta all'attenzione dei giudici europei origina dal divieto, imposto ad una docente dal relativo Direttore generale, di indossare il velo islamico durante l'orario di lavoro in quanto considerato un evidente mezzo di identificazione, incompatibile con il carattere laico della scuola pubblica<sup>60</sup> e con il rispetto dei convincimenti dei genitori.

I giudici europei, pronunciandosi con sentenza del 15 febbraio 2001, rigettano il ricorso, stabilendo i criteri per la demarcazione del confine tra libertà religiosa dell'insegnante, da una parte, e necessità di proteggere l'armonico sviluppo degli studenti, dall'altra.

L'intera pronuncia sembra ruotare intorno alla potenzialità evocativa del velo islamico, di per sé talmente evidente e potente da interferire sulla progressiva formazione della personalità dei minori e finanche da non consentire di escluderne un effetto proselitistico, seppur indiretto, nei confronti dei medesimi<sup>61</sup>.

In questa prospettiva, ad avviso della Corte, la libertà religiosa della docente, esercitata nel caso di specie con la scelta di indossare il *foulard* tradizionale, pare conciliarsi difficilmente anche con il messaggio di tolleranza e di non discriminazione che la scuola è tenuta a trasmettere agli allievi<sup>62</sup>, legittimando pertanto la misura

---

*confessionale tra (presunte) certezze degli organi sovranazionali europei e (verosimili) incertezze dei pubblici poteri italiani, ne Il diritto di famiglia e delle persone, 2006, 1424 e ss.*

<sup>60</sup> “[...] an obvious means of identification imposed by a teacher on her pupils, especially in a public, secular education system”, così Corte Edu, Dahlab c. Svizzera, sentenza 15 febbraio 2001.

<sup>61</sup> *Ibidem*, “The Court accepts that it is very difficult to assess the impact that a powerful external symbol such as the wearing of a headscarf may have on the freedom of conscience and religion of very young children. The applicant’s pupils were aged between four and eight, an age at which children wonder about many things and are also more easily influenced than older pupils. In those circumstances, it cannot be denied outright that the wearing of a headscarf might have some kind of proselytising effect, seeing that it appears to be imposed on women by a precept which is laid down in the Koran and which, as the Federal Court noted, is hard to square with the principle of gender equality. It therefore appears difficult to reconcile the wearing of an Islamic headscarf with the message of tolerance, respect for others and, above all, equality and non-discrimination that all teachers in a democratic society must convey to their pupils”.

<sup>62</sup> *Ibidem*, “Accordingly, weighing the right of a teacher to manifest her religion against the need to protect pupils by preserving religious harmony, the Court considers that, in the circumstances of the case and having regard, above all, to the tender age of the children for whom the applicant was responsible as a representative of the

adottata dal relativo Dirigente scolastico volta ad impedirne l'uso durante l'attività lavorativa.

L'analisi critica della pronuncia sembra suggerire due rilievi.

In primo luogo dalla lettura attenta della decisione si nota come, nel caso di specie, nulla emerga in punto di effettiva potenzialità evocativa del simbolo indossato, considerato pertanto idoneo a ledere le libertà altrui solo in forza di presunzioni teoriche<sup>63</sup>; la ricostruzione dei fatti, come operata dalla Corte, non suggerisce infatti alcuna condotta proselitista impropria tenuta dall'insegnante, né porta con sé le prove di un effettivo, seppur inconsapevole, indottrinamento o effetto persuasivo nei confronti degli studenti.

Da ciò discende, dunque, una seconda suggestione, tesa per lo più a sottolineare, come opportunamente già osservato da autorevole dottrina, che "l'impiego del *foulard* tradizionale" non sembra, in verità, recare "lesioni tali alla libertà religiosa altrui da giustificare la compressione della naturale dialettica tra le differenti posizioni di fede che, nella logica del confronto democratico e libero, è parte integrante della stessa missione educativa"<sup>64</sup>.

Tali considerazioni portano a riflettere sull'effettiva portata del principio di neutralità della scuola pubblica, al quale, ad avviso dei più, dovrebbe essere riconosciuta una portata limitata, e non già la possibilità di legittimare un generico divieto al porto di simboli o capi di abbigliamento religiosamente orientati<sup>65</sup>.

---

State, the Geneva authorities did not exceed their margin of appreciation and that the measure they took was therefore not unreasonable".

<sup>63</sup> Cfr. A. LORENTAN, K. W. SAHLFELD, *L'islam pone nuove sfide alla Svizzera*, cit., 837 e ss.; e M. CIRAVEGNA, *La nozione di "segno esteriore forte" tra problemi di definizione e presunzione di lesività: la sentenza "Dablab c. Svizzera"*, in R. MAZZOLA (a cura di), *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Bologna, 2012, 143 e ss.

<sup>64</sup> Così M. PARISI, *Simboli e comportamenti religiosi all'esame degli organi di Strasburgo*, cit., 1426.

<sup>65</sup> Cfr. N. MARCHEI, *La libertà religiosa nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 33/2019, 63 e ss.



Del resto, non sembra possibile prescindere dal significato attribuito nella prassi agli stessi simboli *de quibus*, tipicamente idonei, seppur fortemente evocativi, a manifestare una mera adesione ad un determinato credo, senza alcun fine propagandistico o istigatore.

Un analogo inquadramento del fenomeno sembra proposto anche dalla Grande Camera<sup>66</sup> che, chiamata a pronunciarsi in merito all'affissione del crocifisso nelle aule scolastiche italiane<sup>67</sup>, fissa alcuni punti fermi della dibattuta questione.

In tale occasione la Corte, autrice di un vero e proprio *revirement* giurisprudenziale<sup>68</sup> sul punto, sostiene che, non potendo ravvisarsi alcuna prova a sostegno della capacità del simbolo religioso di influire sulle coscienze degli studenti, non appare ragionevole assumere che il medesimo sortisca effetti persuasivi nei confronti delle convinzioni dei medesimi, ancora in corso di formazione<sup>69</sup>.

Muovendo da tale assunto la Grande Camera scandisce a chiare lettere la natura del crocifisso come simbolo essenzialmente passivo, al quale dunque non risulta

---

<sup>66</sup> La Corte, con la prima sentenza pronunciata dalla Seconda Sezione, accoglie il ricorso, ravvisando una violazione dell'art. 2 del Protocollo addizionale n. 1, letto in combinato disposto con l'art. 9 della Convenzione. In tale occasione, distanziandosi da ciò che verrà poi sostenuto dalla Grande Camera, la Seconda Sezione, con sentenza 3 novembre 2009, paragrafo 51, afferma: "la libertà negativa non limitata alla mancanza di servizi religiosi o di insegnamenti religiosi. Essa si estende alle pratiche e ai simboli che esprimono, in particolare o in generale, una credenza, una religione o l'ateismo. Questo diritto negativo merita una particolare protezione se è lo Stato che esprime una credenza e se la persona è messa in una situazione di cui non può liberarsi se non con degli sforzi e un sacrificio sproporzionati". Per un'analisi critica della decisione resa dalla Seconda Sezione si rinvia, fra gli altri, a A. BETTETINI, *Il crocifisso nelle aule scolastiche: la legittimità di un simbolo che "dà a pensare"*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, XXVI, 2011, 281 e ss.; C. CARDIA, *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Torino, 2010; J. H. H. WEILER, *Il crocifisso a Strasburgo: una decisione "imbarazzante"*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2010, 148 e ss.

<sup>67</sup> Corte Edu, Lautsi c. Italia, sentenza 18 marzo 2011.

<sup>68</sup> Preliminarmente, al paragrafo 62, la Corte sembra riprendere l'orientamento espresso in precedenza, specificando come il suo compito consista nel valutare se i programmi siano svolti "in maniera obiettiva, critica e pluralista, così da permettere agli alunni di sviluppare un senso critico a proposito in particolare del fatto religioso, in un'atmosfera serena, preservata da ogni proselitismo".

<sup>69</sup> Corte Edu, Lautsi c. Italia, sentenza 18 marzo 2011, paragrafo 66.

possibile “attribuire un’influenza sugli alunni comparabile a quella che può avere una lezione o la partecipazione ad attività religiose”<sup>70</sup>.

Secondo la Corte, poi, per valutare l’effettiva incidenza di un simbolo religioso sulle convinzioni degli studenti è necessario tenere in debita considerazione l’intero sistema scolastico nel quale risulta collocato.

Nel contesto scolastico italiano l’esposizione del crocifisso risulta temperata da una serie di fattori espressione di una progressiva e costante apertura verso un ampio pluralismo confessionale ed un’effettiva solidarietà interculturale; così l’affissione del simbolo viene bilanciata da misure di segno opposto quali la facoltatività dell’insegnamento religioso e l’instaurazione di un proficuo dialogo interculturale, scevro, nel caso di specie, di qualsiasi tendenza propagandistica da parte del corpo docenti<sup>71</sup>.

In questa prospettiva l’affissione del crocifisso viene ricondotta nell’ambito del margine di apprezzamento<sup>72</sup> in forza del quale ciascuno Stato può introdurre misure di conservazione dei propri valori culturali, storici e finanche religiosi<sup>73</sup>; il tutto a

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, paragrafo 72. Sul punto si richiama anche il parere, separato ma concordante, del giudice Power, nella parte in cui ritiene che: “L’esposizione di un simbolo religioso non obbliga nessuno a fare o ad astenersi dal fare qualsiasi cosa. Non richiede un impegno in qualsiasi attività [...]”. Dello stesso avviso R. SAPIENZA, *Il crocifisso nelle aule scolastiche italiane: una questione ancora aperta*, in <http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2010/02/nuovo-sapienza1.pdf>, 9 e ss., secondo il quale: “non si comprende in che modo la rimozione di un qualsivoglia simbolo corrisponda alla neutralità dell’insegnamento, se per neutrale si intende un insegnamento obiettivo, non settario, non mirato all’indottrinamento. [...] L’idea che l’assenza di simboli religiosi sia l’unico modo per assicurare un insegnamento obiettivo e non settario appare dunque una estemporanea “scelta” della Corte, non logicamente necessitata né dal testo interpretato né dalla giurisprudenza della Corte stessa in argomento”. In merito si veda anche P. TANZARELLA, J. WITTE JR, *Il Caso Lautsi c. Italia in tema di simboli religiosi*, in M. CARTABIA (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa. Uno strumento didattico*, Bologna, 2011, 81 e ss..

<sup>71</sup> *Ibidem*, paragrafo 74.

<sup>72</sup> *Contra* l’opinione separata e dissenziente dei giudici Malinverni e Kalaydjieva, secondo i quali: “[...] una cosa è certa: la teoria del margine di apprezzamento non può in alcun modo sollevare la Corte dall’esercitare le sue funzioni a norma dell’articolo 19 della Convenzione, che è garantire il rispetto degli obblighi derivanti agli Stati dalla Convenzione e dai suoi protocolli”.

<sup>73</sup> In merito si segnala anche l’opinione, separata ma concordante, del giudice Bonello, secondo il quale: “Date le radici storiche della presenza dei crocifissi nelle scuole italiane, rimuoverlo da dove si trova, discretamente e passivamente da secoli, non sarebbe stato un segno di neutralità dello Stato. Rimuoverlo sarebbe stato un segno di adesione positiva e aggressiva all’agnosticismo o al laicismo e sarebbe stato tutt’altro che un atto neutro”.

condizione che non risulti leso il diritto dei genitori di educare i figli secondo le proprie convinzioni religiose e filosofiche né, tantomeno, la libertà di ciascuno studente di ricevere insegnamenti impartiti con modalità oggettive, pluraliste e critiche, idonee a migliorarne la capacità di discernimento e garantire, da ultimo, un consapevole ed effettivo esercizio dei diritti di libertà riconosciuti<sup>74</sup>.

Orbene, in considerazione del percorso ricostruttivo sinora proposto, si può ragionevolmente sostenere che nel campo dell'educazione dei minori la libertà di propaganda sia tenuta al rispetto delle libertà di segno opposto riconosciute a soggetti posti in posizioni antitetiche rispetto al propagandista.

Così il diritto del minore a ricevere un'educazione volta ad accentuare la propria capacità di discernimento e di autodeterminazione viene elevato a limite del diritto-dovere di educare posto a capo dei genitori e del sistema di istruzione pubblica, che in alcun modo potrà tradursi in una forzatura di indottrinamento o di chiusura verso un pensiero critico.

Visti da tale angolazione, gli interventi dei legislatori e delle Corti, nazionali ed europei, sembrano dunque tesi ad anticipare la soglia di tutela del minore, al fine di impedire forme di condizionamento irreparabile del medesimo, rese altrimenti possibili dalla sua posizione di vulnerabilità e debolezza nei confronti dei soggetti chiamati a garantire la sua educazione.

Si tratta, come visto, di interventi improntati all'uso di parametri religiosamente neutri, quali il preminente interesse del minore, nonché il rispetto delle sue inclinazioni naturali e del già acquisito livello di discernimento, aventi il fine ultimo di tutelare il

---

Concorde sul punto anche M. RICCA, *Chi vuole il crocifisso? Domande semplici, democrazia interculturale, fede personale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 4/2010, 16 e ss., secondo il quale: “una laicità orientata al *silenzio* normativo e pedagogico a proposito della religione rispecchierebbe [...] un atteggiamento tutt'altro che neutro rispetto a una lettura del *oggetto di diritto* rivisto nella sua totalità antropologica”.

<sup>74</sup> «Ragionevolezza» è il principio giuridico non esplicitato, ma che spiega il rovesciamento della decisione nel caso Lautsi”, così M. CARTABIA, *La Corte del buon senso*, ne *Il sussidiario.net*, 21 marzo 2011.

processo di socializzazione del fanciullo, a prescindere da ragioni di fede o appartenenza confessionale<sup>75</sup>.

### **3. Fenomeni di radicalizzazione ed esigenze di sicurezza: quale spazio per la propaganda religiosa?**

Affrontare il tema dei limiti apposti alla libertà di propaganda religiosa implica, nel contesto contemporaneo, dedicare una peculiare attenzione ai concetti di *paura* e *sicurezza*<sup>76</sup>, nuova endiadi del secolo corrente.

L'attacco terroristico contro le torri gemelle di New York dell'11 settembre 2001 ha irrimediabilmente segnato le sorti del XXI secolo, alterando l'equilibrio tra libertà e sicurezza consolidatosi sino a quel momento.

Agli aneliti di libertà propri del secondo dopoguerra si è progressivamente sostituita una sempre più accorata richiesta di sicurezza, riflesso del clima di crescente "paura *delle* libertà"<sup>77</sup> tipico del tempo coevo e dei fattori che in esso si intersecano quali, fra gli altri, i flussi migratori e la crescita del tasso di pluralismo religioso<sup>78</sup>.

In questo contesto la paura del diverso<sup>79</sup>, delle trasformazioni epocali e di subire reati<sup>80</sup> concorrono ad incrementare la diffusa percezione di insicurezza, nell'ambito della quale ciò che sembra preoccupare maggiormente è il veder indebolita l'identità

---

<sup>75</sup> Cfr. P. FLORIS, *Appartenenza confessionale e diritti dei minori*, cit., 200.

<sup>76</sup> Sul rapporto tra sicurezza e libertà si rinvia a S. WEIL, *La prima radice. Preludio ad una dichiarazione dei doveri dell'uomo*, (1943), Roma-Ivrea, 2017, 11 e ss., che, dopo aver posto la sicurezza tra i bisogni essenziali dell'anima, ne fornisce una definizione quale situazione in cui "l'anima non si trova sotto il peso della paura o del terrore", "veleni quasi mortali, siano essi provocati dalla possibilità di rimanere disoccupati, o dalla repressione della polizia, o dalla presenza di un conquistatore straniero, o dall'attesa di una probabile invasione, o da qualsiasi altra sventura che paia superare le forze umane".

<sup>77</sup> Coniando il titolo del noto libro di Carlo Levi.

<sup>78</sup> Più ampiamente sul punto, R. MAZZOLA, *Diritto alla paura e doveri di solidarietà sociale nel quadro normativo di riferimento. Una difficile convivenza*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2019, 351 e ss.

<sup>79</sup> Del resto, è nota la citazione di M. C. NUSSBAUM, *La nuova intolleranza. Superare la paura dell'Islam e vivere in una società più libera*, 2012, trad. it., S. DE PETRIS, Milano, 2012, 38, secondo la quale: "Quando gli uomini avvertono una qualche forma di minaccia, quando si sentono insicuri e vulnerabili, la risposta più usuale è quella di stringersi vicendevolmente tra gli uguali, escludendo e demonizzando chi è diverso".

<sup>80</sup> Dati forniti dal rapporto 2019 di Vox-Osservatorio italiano sui diritti, consultabile sul sito [www.voxdiritti.it](http://www.voxdiritti.it)

nazionale, asseritamente messa in pericolo dall'aggressività identitaria delle minoranze etnico-religiose<sup>81</sup>.

L'inquietudine così generata si traduce in istanze volte ad ottenere interventi normativi idonei a garantire un adeguato livello di tutela dei beni costituzionalmente protetti - esposti all'asserito pericolo di pregiudizio -, che tuttavia sembrano far temere una generalizzata tendenza ad una "illimitata espansione" della sicurezza "che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona"; il tutto trascurando che il bilanciamento debba "rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati"<sup>82</sup>.

Orbene, poste queste considerazioni generali, è chiaro che il clima di diffusa tensione e diffidenza sia generato, in particolar modo, da quei fenomeni che dal 2001

---

<sup>81</sup> Tra l'ampia letteratura sul punto si rinvia a R. SIMONE, *L'ospite e il nemico. La Grande Migrazione e l'Europa*, Milano, 2018; F. BATTISTELLI, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Roma, 2016; G. AMENDOLA, *Paure in città; strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana*, Napoli, 2003.

<sup>82</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 58 del 2018, punto 3.1. diritto. Sembrano animate dallo stesso timore le parole di M. NUSSBAUM, *Liberty of conscience. In defence of American's Tradition of Religious Equality*, New York, 2007, 307, secondo la quale: "*principles loose their grip in times of fear*"; ed anche R. AITALA, *Il metodo della paura: terrorismo e terroristi*, Roma-Bari, 2018, 220, ad avviso del quale: il terrorismo "mette alla prova" la solidarietà interna della democrazia "la sua capacità di resistere alla tentazione di rispondere [...] negando le regole e le garanzie che nello Stato di Diritto sono un argine contro l'abuso". Per un'ulteriore riflessione sul tema si rinvia anche a A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2015; e R. ESCOBAR, *La paura, in marcia*, in *Iride*, 3/2008, 521 e ss.

ad oggi appaiono sempre più intrisi nelle società moderne, quale il terrorismo religioso<sup>83</sup>, o meglio *jihadista*<sup>84</sup>, e l'estremismo religioso, sempre di matrice islamica<sup>85</sup>.

I due fenomeni per quanto differenti in ordine alle modalità di intervento, l'uno più attinente a fatti ed azioni e l'altro ad idee e dottrina, sembrano, del resto, coincidere quanto al fine dell'attività di predicazione condotta che, riferendosi ai principi contenuti nei testi sacri, incoraggia ad una sovversione dell'ordine democratico occidentale ed a comportamenti intolleranti verso gli "infedeli".

Tutto questo restituisce una visione della religione quale una delle poche forze capace di determinare una significativa mobilitazione di soggetti verso un unico obiettivo; ciò all'interno di una società priva di modelli e punti di riferimento sentitamente condivisi, che diviene pertanto terreno fertile per una strumentalizzazione della religione stessa a fini politici, ossia a fini differenti da quelli che le sono tradizionalmente propri<sup>86</sup>.

In un analogo contesto pare inevitabile interrogarsi su quale destino sia riservato alla libertà di propaganda religiosa da parte della legislazione d'emergenza<sup>87</sup>, protagonista dello scenario di riferimento. In altri termini ciò che sembra lecito domandarsi è quali possano essere le misure ammesse al fine di interrompere il legame

---

<sup>83</sup> S. FERRARI, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2005, 166, sottolinea come "il terrorismo religioso non riguarda solo l'islam: è un problema che interessa molte religioni, incluso il cristianesimo. Ma sarebbe ingenuo trascurare che, in Occidente, il dibattito su religione e sicurezza si è focalizzato innanzitutto sull'islam e che una parte dell'opinione pubblica appare convinta che l'islam sia una religione intrinsecamente violenta".

<sup>84</sup> F. FASANI, *Terrorismo islamico* (voce), in *Dig. disc. pen.*, IX, Torino, 2016, 763 e ss.. In merito si segnala lo Studio del 22 marzo 2018 elaborato dalla Camera dei Deputati e visionabile all'indirizzo [https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_contrasto\\_al\\_terrorismo.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_contrasto_al_terrorismo.html).

<sup>85</sup> Sul punto, ampiamente, P. CONSORTI, F. DAL CANTO, S. PANIZZA, *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, Pisa, 2016.

<sup>86</sup> Cfr. *Religion and terrorism – Interview with Dr. Bruce Hoffman*, in *Religioscope*, rivista telematica [www.religioscope.it](http://www.religioscope.it), 22 febbraio 2002; la versione integrale del testo è consultabile all'indirizzo <https://english.religion.info/2002/02/22/religion-and-terrorism-interview-with-bruce-hoffman/>.

<sup>87</sup> In generale, sul tema del bilanciamento tra libertà religiosa e sicurezza, si veda il documento redatto dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), "Freedom of Religion or Belief and Security. Policy Guidance", 2019, accessibile sul sito internet <https://www.osce.org/odihr/429389?download=true>.

tra violenza e religione insito nel messaggio di una comunità religiosa, o di un esponente di essa, che, facendo leva sui principi affermati nei propri testi sacri, incentivi condotte discriminatorie nei confronti di adepti a confessioni differenti, o tese a combattere i principi o i valori dell'ordinamento, ovvero a rovesciarne la forma di Stato in favore di un regime religiosamente orientato e, tipicamente, di stampo totalitario.

Invero, simili interrogativi conducono a riflettere su una questione preliminare e differente, attinente alla possibilità di qualificare fenomeni analoghi come esempi di propaganda religiosa.

Come ampiamente visto<sup>88</sup>, per propaganda religiosa s'intende l'attività consistente nell'esprimere il proprio orientamento religioso in chiave persuasiva, in un'ottica preordinata ad attrarre nuovi adepti ovvero a consolidare le adesioni già avvenute.

In tal senso afferiscono alla disciplina della propaganda non solo le condotte tipicamente proselitistiche – volte ad ottenere la conversione di soggetti non ancora appartenenti alla confessione dell'*agens* – bensì anche le attività di evangelizzazione, educazione, insegnamento, apostolato, ecc., aventi il fine più generale di rendere i principi di fede accettati da altri, fedeli e no, determinandone un'adesione al culto.

L'obiettivo della propaganda non è quindi quello di instaurare un dialogo interreligioso, nell'ambito del quale ciascuna confessione si ponga in una posizione critica rispetto a quanto predicato dalle altre, al fine di contraddirne gli insegnamenti o di compararli con i propri, quanto più esattamente di persuadere sull'opportunità di aderire al culto veicolato, a prescindere da ogni ulteriore termine di paragone e confronto.

Il messaggio propagandistico assume quindi contenuti tipicamente propositivi, spesso espressi in chiave acritica, ma pur sempre fortemente ed ineludibilmente

---

<sup>88</sup> *Supra* capitolo I del presente studio.

ancorati all'ordine spirituale ed ai dogmi di fede, al fine ultimo di arricchire o consolidare la propria comunità di riferimento, senza in alcun modo trascendere in considerazioni di tipo politico o comunque slegate dalla dimensione strettamente religiosa del fenomeno.

Tuttavia, a ben vedere, la normativa vigente<sup>89</sup> suggerisce di ravvisare un'ipotesi lecita di propaganda religiosa anche nel caso di un messaggio persuasivo, a contenuto religioso, che non si limiti alla mera affermazione della supremazia della relativa fede, ma si spinga oltre, sino a confluire nella nozione di *religious hate speech*<sup>90</sup>.

Con l'espressione *hate speech*<sup>91</sup> si è soliti designare tutte quelle manifestazioni, verbali e non verbali, che invitino all'odio verso un determinato gruppo sociale, etnico, religioso, razziale, o comunque individuato sulla base di un fattore di discriminazione e/o di intolleranza<sup>92</sup>, sicché si parla di *religious hate speech* ogni qualvolta il discorso

---

<sup>89</sup> L'art. 4 della legge 654 del 1975 (Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966), condanna ogni propaganda ed ogni organizzazione che incoraggi e diffonda forme di odio o di discriminazione basate sulla razza o sull'appartenenza etnica, nulla prevedendo in relazione al fattore religioso.

<sup>90</sup> In merito si richiama, anche, la Raccomandazione No R (2007) 1805 "*Blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion*" dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa. In generale, sui discorsi d'odio si veda, I. SPIGNO, *Discorsi d'odio. Modelli costituzionali a confronto*, Milano, 2018.

<sup>91</sup> Sul punto si segnalano plurimi interventi atti a descrivere, prevenire e punire il fenomeno. In tal senso, oltre alla già citata Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, si segnala l'art. 20, par. 2, del Patto sui diritti civili e politici (1996), secondo il quale: "Qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisce incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza deve essere vietato dalla legge". Anche la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, riserva una particolare attenzione ai casi di *hate speech*, includendo le vittime dei discorsi d'odio tra i soggetti maggiormente vulnerabili (art. 22). Sempre a livello europeo si segnala il Codice di condotta per lottare contro le forme illegali di incitamento all'odio online adottato dalla Commissione europea il 31 maggio 2016, nonché la Raccomandazione No R (97) 20 del Comitato dei Ministri in senso al Consiglio d'Europa. In un'ottica comparata si rinvia, da ultimo, alla Convenzione americana sui diritti umani del 22 novembre 1969 che, all'art. 13, par. 5, prescrive: "Qualunque propaganda in favore della guerra e qualunque richiamo all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla violenza illegale o ad ogni altra azione simile contro qualunque persona o gruppo di persone per qualsiasi ragione, compresi motivi di razza, colore, religione, lingua o origine nazionale o sociale, deve essere considerato dalla legge come reato".

<sup>92</sup> Cfr. C. CIANITTO, *Religious hate speech, libertà di religione e libertà di espressione. Intersezioni tra forma e sostanza dei diritti nella società multiculturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 16/2019, 3: "per *hate speech* intendiamo infatti tutte quelle forme di espressione, verbale e non verbale, dirette a incitare, promuovere o giustificare l'odio razziale, la xenofobia o altre forme di odio basate sull'intolleranza, incluse l'etnocentrismo, il nazionalismo aggressivo, la discriminazione e l'ostilità verso le minoranze, i migranti



d'odio venga indirizzato verso un gruppo di soggetti individuato in ragione della loro appartenenza confessionale.

L'estensione della copertura costituzionale a simili fenomeni comporta, inevitabilmente, la necessità di alcune riflessioni.

In primo luogo, è evidente che il *religious hate speech* ponga la necessità di tracciare una linea di demarcazione tra ciò che si consideri legittimamente consentito nell'ambito della libertà di propaganda costituzionalmente garantita, e ciò che, di contro, venga inteso come lesivo della dignità e della libertà religiosa della persona destinataria del discorso d'intolleranza<sup>93</sup>.

In secondo luogo, la fattispecie apre le porte ad un problema più complesso relativo all'esigenza di comprendere quando il discorso d'odio possa essere annoverato tra le declinazioni della propaganda religiosa ovvero quando trascenda da tale concetto, esprimendo un'idea capace di comportare una reale e concreta discriminazione ovvero l'uso di violenza, trasformandosi in *speech act* o in *hate crime*<sup>94</sup>.

Entrambe le riflessioni paiono confluire verso una soluzione congiunta: il discorso religioso diviene illecito ogni qualvolta sia teso ad un fine diverso ed ulteriore rispetto

---

e le persone non autoctone di un determinato luogo [...]". Definizione mutuata da quella elaborata proposta dalla Raccomandazione No R (97) 20 del Comitato dei Ministri in seno al Consiglio d'Europa secondo la quale con l'espressione *hate speech* si intendono: "*all forms of expression which spread, incite, promote or justify racial hatred, xenophobia, anti-Semitism or other forms of hatred based on intolerance, including: intolerance expressed by aggressive nationalism and ethnocentrism, discrimination and hostility against minorities, migrants and people of immigrant origin*". Ampiamente sul tema, A. WEBER, *Manual on Hate Speech*, Strasburgo, 2009; più recentemente A. PUGIOTTO, *Le parole sono pietre? I discorsi d'odio e la libertà di espressione nel diritto costituzionale*, in *Diritto penale contemporaneo*, rivista telematica ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 15 luglio 2013; e G. GOMETZ, *L'odio proibito: la repressione giuridica dell'hate speech*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 32/2017.

<sup>93</sup> Cfr. C. CIANITTO, *Religious hate speech*, cit., 4 e ss.

<sup>94</sup> In generale sul P. CUMPER, *Blasphemy, Freedom of Expression and the Protection of Religious Sensibilities in Twenty-First Century Europe*, in J. TEMPERMAN, A. KOLTAY (a cura di), *Blasphemy and freedom of Expression. Comparative, Theoretical and Historical Reflections after the Charlie Hebdo Massacre*, Cambridge, 2017; M. MANETTI, *L'incitamento all'odio razziale tra realizzazione dell'uguaglianza e difesa dello Stato*, in A. GIOVINE (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, 2005, 103 e ss.

alla mera persuasione, risultando così contrario al principio di proporzionalità tra finalità e contenuto del messaggio<sup>95</sup>.

In questa prospettiva non vi è dubbio che rimanga esclusa dal circuito della propaganda, e pertanto della copertura costituzionale prevista dall'articolo 19, ogni qualsivoglia forma di proselitismo anche solo latamente funzionale all'arruolamento di soggetti per finalità terroristiche, nonché ogni fenomeno di istigazione alla discriminazione o alla violenza<sup>96</sup>.

Concorde sul punto sembra anche la Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>97</sup> che, adita con riferimento alla diffusione *online* di un video che invitava alla *jihad*, chiamando i mussulmani alla lotta contro i fedeli di altre confessioni, ne profila un inquadramento ai sensi dell'articolo 17 della Convenzione<sup>98</sup>.

In merito alla questione i giudici di Strasburgo non sembrano, infatti, avanzare alcun dubbio circa il contenuto fortemente odioso delle opinioni espresse dall'autore del messaggio, idonee ad incitare il compimento di atti violenti nei confronti dei non

---

<sup>95</sup> Rilevante in merito è il ricco filone giurisprudenziale con cui la Corte Edu colloca i casi di *hate speech*, consistenti in affermazioni negazioniste e giustificazioniste, al di fuori della copertura convenzionale accordata alla libertà di espressione (art. 10), attraverso il richiamo alla clausola dell'abuso del diritto prevista dall'art. 17. *Ex plurimis*, Corte Edu: Norwood c. Regno Unito, sentenza 16 novembre 2004 (espressioni antisemiche); Ivanov c. Russia, sentenza 24 aprile 2008 (propaganda antisemita); Leroy c. Francia, sentenza 2 ottobre 2008 (azione terroristica); Féret c. Belgio, sentenza 16 luglio 2009 (propaganda politica islamofobica); M'Bala M'Bala c. Francia, sentenza 20 ottobre 2015 (satira antisemita). Ampiamente sul punto, C. CARUSO, *L'hate speech a Strasburgo: il pluralismo militante del sistema confessionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2017, 963 e ss..

<sup>96</sup> Più ampiamente sul punto si veda J. PASQUALI CERIOLI, *La libertà di propaganda in materia religiosa nel tempo della sicurezza: una prospettiva teorica*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2019, 241 e ss.

<sup>97</sup> Cfr. Corte Edu, Belkacem c. Belgio, sentenza 20 luglio 2017 ed il relativo commento di M. CASTELLANETA, *La Corte europea dei diritti umani e l'applicazione del principio dell'abuso del diritto nei casi di hate speech*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2017, vol. 11, 745 e ss..

<sup>98</sup> L'art. 17 della Convenzione, rubricato «Divieto dell'abuso del diritto», sancisce che: «Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione».

musulmani e, pertanto, in aperto contrasto con i valori di tolleranza e non discriminazione propri della Convenzione<sup>99</sup>.

Sul punto, la Corte specifica come la linea di demarcazione tra una manifestazione lecita ed una illecita dev'essere tracciata con riferimento al concreto contenuto di quanto espresso, sicché qualora il discorso oggetto di esame sia teso ad una mera difesa della *sharia*, senza alcuna connotazione ultronea, dovrà essere ricondotto alla libertà di espressione garantita dalla Convenzione<sup>100</sup>; diversamente si avrà una fattispecie di *hate speech* illecito, in quanto integrativa di un'ipotesi di abuso del diritto *ex* articolo 17, allorché il messaggio veicolato non si esaurisca nella mera diffusione di dogmi religiosi (*rectius*: la *sharia*), ma superi tali limiti, aggiungendo un richiamo alla violenza.

Tutto quanto sostenuto dalla Corte consente, quindi, di propendere per un inquadramento volto ad individuare il punto centrale e determinante della questione nell'accertamento dell'incitamento all'odio ed alla violenza, inteso quale indice di comportamenti idonei a porre in pericolo e/o a distruggere i valori tutelati dalla Costituzione e dalla Convenzione.

Un simile giudizio va condotto tenendo in debita considerazione le coordinate del caso concreto, e più esattamente la potenziale vulnerabilità dell'uditorio, il ruolo od il carisma dell'*agens*, le coordinate spazio-temporali del messaggio (con particolare attenzione al luogo), il mezzo utilizzato per la diffusione e la sua capacità di

---

<sup>99</sup> Corte Edu, Belkacem c. Belgio, sentenza 20 luglio 2017, paragrafo 33: “*En l’espèce, le requérant a publié sur la plateforme Youtube une série de vidéos dans lesquelles il appelle les auditeurs à dominer les personnes non-musulmanes, à leur donner une leçon et à les combattre (paragraphe 4 à 7, ci-dessus). La Cour n’a aucun doute quant à la teneur fortement haineuse des opinions du requérant et elle fait sienne la conclusion des tribunaux internes selon laquelle l’intéressé cherchait, par ses enregistrements, à faire haïr, à discriminer et à être violent à l’égard de toutes les personnes qui ne sont pas de confession musulmane. De l’avis de la Cour, une attaque aussi générale et véhémente est en contradiction avec les valeurs de tolérance, de paix sociale et de non-discrimination qui sous-tendent la Convention (dans le même sens, Pavel Ivanov, décision précitée)*”.

<sup>100</sup> Corte Edu, Gündüz c. Turchia, sentenza 14 giugno 2004, paragrafo 51: “[...] *It considered that sharia, which faithfully reflected the dogmas and divine rules laid down by religion, was stable and invariable and clearly diverged from Convention values. [...] The Court considers that the mere fact of defending sharia, without calling for violence to establish it, cannot be regarded as «hate speech»*”.

propagazione<sup>101</sup>, ossia, in altri termini, tutti quegli elementi adeguati ad attribuire una concreta offensività al messaggio veicolato trasformandolo in atto di istigazione alla violenza o alla discriminazione per motivi religiosi (ai fini che qui rilevano)<sup>102</sup>.

Orbene, qualora l'indagine svolta rilevi una concreta idoneità lesiva del messaggio, il medesimo non sarà ricondotto alla fattispecie tutelata dall'articolo 19 della Costituzione, quanto più esattamente alle ipotesi di lesione dei beni giuridici tutelati dal Patto internazionale sui diritti civili e politici<sup>103</sup>, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, sul piano interno, dall'articolo 270*bis* del codice penale<sup>104</sup>.

Ne deriva che la condotta posta in essere dal propagandista non potrà essere assistita dal divieto di ingerenza proprio della tutela costituzionale e del principio di separazione degli ordini, ma al contrario sarà sottoposta ai limiti ed alle "sanzioni" previste al fine di ripristinare l'integrità del bene offeso.

In questa prospettiva la Suprema Corte di Cassazione<sup>105</sup> ha confermato la legittimità della misura cautelare della custodia in carcere per il reato di cui all'articolo 270*bis*, comma 2, del codice penale, cui erano stati sottoposti i ricorrenti, accusati di aver partecipato ad un'organizzazione terroristica internazionale, avente lo scopo di compiere atti terroristici in Italia e in Siria, dedita all'attività di proselitismo antioccidentale, attraverso la diffusione *online* di video e messaggi di incitamento e

---

<sup>101</sup> Con particolare riferimento al mezzo informatico si rinvia a G. ZICCARDI, *L'odio online. Violenza verbale e ossessioni in rete*, Milano, 2016; in prospettiva comparata si veda A. TSEKIS, *Hate in cyberspace: Regulating hate speech on the Internet*, in *San Diego Law Review*, 38/2001, 817 e ss.; G. M. MORÁN GARCÍA, *Religion and Media: Legal Control & Regulations. Comparative Analysis in Europe and USA*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2011.

<sup>102</sup> Sul punto si rinvia a C. CIANITTO, *Quando la parola ferisce. Blasfemia e incitamento all'odio religioso nella società contemporanea*, Torino, 2016, 51 e ss.

<sup>103</sup> Ed in particolare dell'art. 20 che afferma: "[...] qualsiasi propaganda a favore della guerra deve essere vietata dalla legge".

<sup>104</sup> "Chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni. [...]".

<sup>105</sup> Cassazione pen., sez. VI, sentenza 13 luglio 2017, n. 50189.

propaganda, nonché attraverso l'addestramento e la promozione dell'auto-addestramento.

Ad avviso dei giudici di legittimità, il delitto *de quo* può ben essere integrato dalla costituzione di una cellula organizzativa di matrice *jihadista*<sup>106</sup> che, seppur strutturata su “uno schema di aggregazione minimo ed avulso dal riferimento a modelli associativi ordinari”<sup>107</sup>, sia ispirata ad un'ideologia eversiva ed all'adozione della violenza terroristica come metodo di lotta, ed abbia l'effettiva possibilità di attuare anche solo una delle condotte di supporto funzionali all'attività terroristiche stessa, quali: la realizzazione di attentati terroristici contro obiettivi nel territorio dello Stato, la propaganda ed il proselitismo, l'addestramento e l'auto-addestramento dei soldati alla guerra<sup>108</sup>.

La propaganda ed il proselitismo divengono così oggetto di censura e limitazione proprio in quanto condotte di supporto funzionale all'attività terroristica; ciò sia quando, come nel caso di specie, siano accompagnate da altri comportamenti idonei a contribuire al disegno criminoso - come l'addestramento, l'auto-addestramento o la fabbricazione di materiale esplosivo artigianale - sia quando si presentino come unica condotta di supporto, allorché idonea a manifestare un'adesione al proposito delittuoso ed una promozione dell'azione terroristica.

---

<sup>106</sup> Con riferimento a strutture organizzative “cellulari”, capaci di operare in più Paesi contemporaneamente, attraverso la rete di conoscenze e comunicazioni instaurate, la Suprema Corte ha affermato che la fattispecie *ex art. 270bis*, c. 2, c.p. è integrata altresì da «un sodalizio che realizza condotte di supporto all'azione terroristica di organizzazioni riconosciute ed operanti come tali, quali quelle volte al proselitismo, alla diffusione di documenti di propaganda [...], ossia a tutte quelle attività funzionali all'azione terroristica, alcune della quali integranti anche fattispecie delittuose autonome”, così Cassazione pen., sez. VI, sentenza 12 luglio 2012, n. 46308.

<sup>107</sup> Cassazione pen., sez. VI, sentenza 13 luglio 2017, n. 50189.

<sup>108</sup> *Ibidem*.

L'elemento di pericolosità che consente e legittima una siffatta restrizione della propaganda è insito nell'adesione del soggetto a dottrine o idee discriminatorie e violente, aventi finalità terroristiche o di eversione dell'ordine democratico<sup>109</sup>.

Del resto, in una simile circostanza, non vi è dubbio che l'attività propagandistica non sia tesa alla manifestazione, in chiave persuasiva, dei dogmi di fede osservati e professati, bensì alla promozione di cause illecite - quali quelle definite dall'articolo 270bis del codice penale - ed alla fidelizzazione di nuovi combattenti<sup>110</sup> (*rectius: foreign fighter*) cui si chiede di aderire al proposito criminoso dell'associazione di appartenenza.

In tale contesto l'elemento religioso sembra essere relegato ad una posizione meramente accidentale, volta ad utilizzare i dogmi in chiave funzionale alla sovversione degli equilibri democratici ovvero all'attacco all'ordine ed alla sicurezza pubblica.

Non vi è dubbio che un'analoga attività esuli dal concetto di propaganda religiosa, intesa, come ampiamente visto, quale diffusione dei propri dogmi di fede, al fine di persuadere circa la loro bontà e di ottenere così nuove adesioni ovvero il consolidamento delle vecchie.

In quest'ottica si esclude la copertura costituzionale *ex* articolo 19 ad ogni qualsivoglia forma di proselitismo, ovunque esercitato, che abbia come scopo l'arruolamento di soggetti per finalità terroristiche o di sovversione dell'ordine democratico. Ciò legittima, quindi, una repressione del fenomeno in sede penale, per

---

<sup>109</sup> Cfr. Cassazione pen., sez. VI, sentenza 19 dicembre 2018, n. 14503, secondo la quale: “si valorizzano, al fine della configurazione della “partecipazione” all'associazione terroristica, condotte di mera propaganda, di proselitismo o arruolamento, purché supportate dall'adesione psicologica al programma criminoso dell'associazione medesima”. In merito alla fattispecie si rinvia, fra gli altri, a M. RAIMONDI, *Due sentenze della Cassazione in tema di condotta partecipativa a un'associazione terroristica di matrice jihadista e mera adesione ideologica*, in *Diritto penale contemporaneo*, rivista telematica ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 11 ottobre 2018.

<sup>110</sup> Sul punto si veda anche Corte d'Assise di Milano, sentenza 13 aprile 2017, n. 2 ed il relativo commento di R. BERTOLESI, *Una pronuncia di condanna della Corte di Assise di Milano nei confronti di un “foreign fighter”*, in *Diritto penale contemporaneo*, rivista telematica ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 11/2017, 267 e ss..

il tramite di misure sanzionatorie che debbono comunque essere improntate ai principi di legalità, proporzionalità, nonché di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, e del principio di laicità e separazione degli ordini, sicché si esclude la possibilità per lo Stato di ottenere l'adesione forzata del soggetto attivo del reato a valori che, seppur democratici, risultino appannaggio di una determinata fede religiosa, eventualmente mascherata da patrimonio storico e culturale dell'ordinamento<sup>111</sup>.

#### **4. (Segue) La prevenzione della radicalizzazione *jihadista* negli istituti di pena**

Parlare di terrorismo implica la necessità di confrontarsi in modo diretto con il concetto di radicalizzazione<sup>112</sup>, inteso quale processo “che vede persone abbracciare opinioni, vedute e idee che potrebbero portare ad atti terroristici”<sup>113</sup>.

L'adozione sul fronte normativo e giurisprudenziale di misure volte a contrastare il terrorismo religioso trova, del resto, una corrispondenza anche nell'attenzione prestata, in una logica preventiva, alle minacce rappresentate dalla radicalizzazione e dal proselitismo, considerato braccio armato della prima.

Tra i diversi aspetti che afferiscono alla fattispecie, uno dei più interessanti, ai fini che qui rilevano, è quello che individua il carcere come luogo “sensibile”.

---

<sup>111</sup> Cfr. V. VALENTE, *Misure di prevenzione e de-radicalizzazione religiosa alla prova della laicità (a margine di taluni provvedimenti del Tribunale di Bari)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 37/2017.

<sup>112</sup> Nella prassi il termine radicalizzazione viene spesso associato al concetto di reclutamento, come se i due fenomeni fossero facce della stessa medaglia; invero, a meri fini di precisione definitoria, i concetti non sembrano coprire il medesimo campo semantico, posto che “il «reclutamento» implica un'azione attiva di un soggetto, un'opera di proselitismo, un'azione di persuasione, mentre la «radicalizzazione» è un qualcosa di legato a un processo di cambiamento interno, a una conversione”. Così D. PULINO, *Radicalizzazione carcere: tra discorsi e dispositivi istituzionali*, in *Studi culturali*, 1/2019, 148.

<sup>113</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 21 settembre 2005, COM (2005), 313 - “Reclutamento per attività terroristiche – Affrontare i fattori che contribuiscono alla radicalizzazione violenta”. Il testo è consultabile sul sito <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2005/IT/1-2005-313-IT-F1-1.Pdf>.

È ormai pacifico, d'altronde, che il carcere ed il *web*<sup>114</sup> rappresentino terreni particolarmente fertili per la diffusione dell'ideologia *jihadista* e, quindi, luoghi ove il pericolo di radicalizzazione viene ad assumere una veste concreta ed idonea a mettere in azione le politiche di prevenzione del fenomeno.

Ad avviso dei più in carcere il processo di radicalizzazione sarebbe favorito da almeno due minacce, la prima relativa all'elevata percentuale di stranieri detenuti<sup>115</sup>, per la maggioranza di fede islamica, e dall'altra la possibilità di instaurazione di relazioni tra esponenti della criminalità e terroristi<sup>116</sup>.

Le difficoltà linguistiche, la lontananza dal proprio nucleo familiare, la sofferenza per la privazione della libertà personale, il sentimento di esclusione dal resto della società e le differenze culturali ed antropologiche contribuiscono di fatto ad incrementare la vulnerabilità psicologica del detenuto<sup>117</sup>, per l'effetto maggiormente influenzabile da attività proselitistiche eventualmente condotte nei suoi confronti.

Se poi si ragiona sulla posizione da sempre assunta dalla religione negli istituti di pena, tale inquadramento non pare legittimare dubbi di sorta.

---

<sup>114</sup> Cfr. la relazione redatta dalla Commissione di studio sul fenomeno della radicalizzazione e dell'estremismo *jihadista*, *Verso un approccio italiano alla prevenzione della radicalizzazione*, il cui testo è consultabile sul sito <http://www.itstime.it/w/wp-content/uploads/2017/05/Commissione.pdf>. Ed anche la già citata COM(2005), 313, secondo la quale: “*Security services and police forces within the Member States have been studying the phenomenon of violent radicalisation concentrating on recruitment hotspots like prisons, religious centres and schools. We should therefore draw upon such expertise but at the same time not limit ourselves to it*”. In dottrina, tra i molti, si rinvia a A. SBRACCIA, *Radicalizzazione in carcere: sociologia di un processo altamente ideologizzato*, in *Antigone*, 1/2017, 173 e ss..

<sup>115</sup> I dati aggiornati al 31 marzo 2020 rivelano un totale di 18975 detenuti stranieri (di cui 909 donne), di cui: 6358 imputati (di cui 340 donne); 12539 condannati (di cui 567 donne); 78 internati (di cui 2 donne). I dati sono elaborati dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica e sono consultabili sul sito del Ministero della Giustizia [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?facetNode\\_1=0\\_2&facetNode\\_2=0\\_2\\_10&facetNode\\_3=3\\_1\\_6&facetNode\\_4=0\\_2\\_10\\_3&contentId=SST264732&previousPage=mg\\_1\\_14](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2&facetNode_2=0_2_10&facetNode_3=3_1_6&facetNode_4=0_2_10_3&contentId=SST264732&previousPage=mg_1_14).

<sup>116</sup> Sul punto, più ampiamente, si veda I. M. CUTHBERTSON, *Prison and the Education of Terrorists*, in *World Policy Journal*, vol. 31, fasc. 3, 2004, 15 e ss.

<sup>117</sup> Cfr. relazione degli Stati Generali dell'Esecuzione penale, Tavolo 7 – Stranieri ed esecuzione penale, indetti nel 2015 dall'allora Ministro della Giustizia, On. Andrea Orlando; il testo della relazione è consultabile sul sito [https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep\\_tavolo7\\_relazione.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/sgep_tavolo7_relazione.pdf); il documento generale finale è pubblicato sul sito [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_19\\_3.page?previousPage=mg\\_2\\_19](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_3.page?previousPage=mg_2_19).



Accade spesso, infatti, che durante il periodo di detenzione la fede torni prepotentemente nella vita dei soggetti per restituire ordine all'esistenza umana, ovvero per fornire un valido interlocutore al progetto di vita e di riscatto disegnato dallo stesso condannato; nel clima di smarrimento e frustrazione tipico della parentesi carceraria, la religione torna, dunque, ad essere perno della vita degli individui, che ritrovano, molte volte, nei dogmi professati il complesso valoriale di riferimento e, finanche, la propria identità<sup>118</sup>.

Il ruolo strategico rivestito dalla fede nel percorso di rieducazione e reinserimento sociale del condannato è codificato altresì dalle disposizioni in materia<sup>119</sup>, che lo elevano a parte integrante del trattamento penitenziario<sup>120</sup> qualora, per libera scelta

---

<sup>118</sup> Cfr. D. MILANI, A. NEGRI, *Tra libertà di religione e istanze di sicurezza: la prevenzione della radicalizzazione jihadista in fase di esecuzione della pena*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoeChiese.it), 23/2018, 7 e ss.

<sup>119</sup> Legge n. 345 del 1975, Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà; e relativo regolamento di esecuzione D.P.R. n. 230 del 2000, Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà. Sebbene la religione abbia da sempre assunto una posizione di primaria importanza all'interno del carcere, solo con la citata legge di riforma dell'ordinamento penitenziario la medesima viene utilizzata in un'ottica di *favor* rispetto al detenuto. In epoca liberale, infatti, il cappellano cattolico - rigorosamente nominato dal Ministro di Grazia e Giustizia - operava di concerto con il direttore della struttura penitenziaria, impiegando la religione, intesa quale forza moralizzatrice, in una logica di controllo e rieducazione (pressoché coattiva) dei detenuti. Oltre ad assolvere alle consuete attività di celebrazione della funzione religiosa e di istruzione di ordine catechetico-morale, il cappellano era tenuto a svolgere una funzione di controllo e vigilanza dei soggetti; in tal senso al medesimo venivano attribuite peculiari funzioni educative, comprendenti, fra l'altro, il dovere di annotare su di un apposito registro le informazioni relative alle condotte religiose e morali dei detenuti, utilizzate poi per la redazione del giudizio personale sui medesimi, nonché della relazione annuale del cappellano sull'andamento delle funzioni attribuitegli (Cfr. r.d. n. 260 del 1891, *Regolamento generale per gli stabilimenti carcerari e per riformatori governativi del Regno*). Un uso analogo della religione si riscontra anche durante il periodo fascista, durante il quale la religione cattolica veniva persino resa obbligatoria per tutti quei detenuti che non avevano dichiarato espressamente di professarne una differente (Cfr. r.d. n. 787 del 1931, *Regolamento per gli istituti di prevenzione e pena*). Il cambio di prospettiva si registra, infatti, come detto, solo con la riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975, resa possibile dalla nuova cornice di riferimento disegnata dalla Costituzione; in tal senso ad assumere rilevanza sono, da una parte, l'art. 27 della Carta - con i principi della finalità rieducativa della pena e del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità - e, dall'altra, la nuova disciplina costituzionale del fenomeno religioso, fautrice di una significativa apertura verso un pieno pluralismo confessionale ed un'effettiva eguaglianza, senza distinzione di religione.

<sup>120</sup> Legge n. 345 del 1975, art. 15, c. 1: "Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, della formazione professionale, del lavoro, della partecipazione a progetti di pubblica utilità, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia".

del soggetto, concorra allo sviluppo della sua personalità, nel rispetto della sua dignità<sup>121</sup>.

Le disposizioni a favore della tutela religiosa del detenuto sono molteplici<sup>122</sup> e spaziano dal diritto di richiedere e ricevere un'alimentazione rispettosa del proprio credo religioso<sup>123</sup>, al diritto, parimenti garantito, di “esporre, nella propria camera individuale o nel proprio spazio di appartenenza nella camera a più posti, immagini e simboli della propria confessione religiosa”<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> Cfr. *Ibidem*, art. 13, c. 1; ed anche art. 1 della medesima legge, secondo il quale: “Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona. Esso è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, e si conforma a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione”.

<sup>122</sup> In aggiunta alle disposizioni citate nel testo, il D.P.R. n. 230 del 2000, art. 58, c. 1 e 3, afferma il diritto, per ciascun detenuto o internato, di “partecipare ai riti della loro confessione religiosa purché compatibili con l'ordine e la sicurezza dell'istituto e non contrari alla legge, secondo le disposizioni del presente articolo”, nonché di “di praticare il culto della propria professione religiosa”, durante il tempo libero e “purché non si esprima in comportamenti molesti per la comunità”. Ancora, l'art. 11, c. 4, del medesimo Regolamento annovera la fede religiosa anche fra i parametri da tenere in considerazione nella redazione delle tabelle vittuarie, sancendo che: “Nella formulazione delle tabelle vittuarie si deve anche tenere conto, in quanto possibile, delle prescrizioni proprie delle diverse fedi religiose”. Per una sintetica analisi della tematica concernente il pluralismo religioso negli istituti di pena, si veda K. RHAZZALI, F. VIANELLO, *Riconoscimento e pratiche del pluralismo religioso nelle carceri italiane*, in *Coscienza e libertà*, 52/2016.

<sup>123</sup> *Ibidem*, art. 9, c. 1: “Ai detenuti che ne fanno richiesta è garantita, ove possibile, un'alimentazione rispettosa del loro credo religioso”. Sulla tematica si veda M. ABU SALEM, *La libertà religiosa alimentare nelle strutture carcerarie*, in A. G. CHIZZONITI (a cura di), *Cibo, religione e diritto. Nutrimiento per il corpo e per l'anima*, Lecce, 2015, 261 e ss.. Il problema dell'alimentazione in carcere si manifesta sotto differenti profili attinenti, per lo più, al divieto di consumare determinati alimenti - come ad esempio la carne di maiale per i mussulmani - ovvero di cibarsi in determinati periodi dell'anno - si pensi al Ramadan islamico o alla quaresima cattolica - o, ancora, all'obbligo di seguire specifici rituali per la preparazione degli alimenti - è il caso della macellazione rituale islamica ovvero dei dettami *kascherùt* ebraici. La questione, senza dubbio complessa, ha suscitato l'interesse anche della giurisprudenza nazionale ed europea, che da subito si sono dimostrate particolarmente sensibili al tema relativo alla tutela della libertà religiosa in carcere. A tal proposito, tra le molteplici decisioni rese in merito, si segnalano Cassazione pen., sez. I, sentenza 25 settembre 2013, n. 41474, di annullamento del provvedimento con cui l'Amministrazione penitenziaria negava ad un internato la richiesta di somministrazione di cibo vegetariano (e di ingresso di un maestro buddista Zen in qualità di ministro di culto); ed ancora Corte Edu, *Jokóbski* c. Polonia, sentenza 7 dicembre 2011, relativa, nuovamente, al diniego della richiesta, avanzata da un detenuto buddista, di fruire di una dieta vegetariana (misura considerata contraria al combinato disposto di cui agli artt. 9 e 14 della Convenzione); Corte Edu, *Vartic* c. Romania, sentenza 17 dicembre 2014, che ravvisa una violazione dell'art. 9 della Convenzione da parte del provvedimento di respingimento della domanda del detenuto moldavo di poter ricevere un'alimentazione, nuovamente, vegetariana.

<sup>124</sup> D.P.R. n. 230 del 2000, art. 58, c. 2. Sulla tematica si rinvia a R. SANTORO, *I simboli religiosi nell'ordinamento penitenziario italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), dicembre 2010.

Nonostante il complesso normativo così delineato sia evidentemente improntato ad un principio di effettivo pluralismo confessionale, non mancano, anche in tale contesto, alcune discipline diversificate a seconda del culto professato dal detenuto.

Ci si riferisce, in particolare, a quanto prescritto dall'articolo 26 dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui, dopo aver affermato la libertà di ciascun detenuto o internato di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto, ne introduce una differenza nel modo di esercizio e godimento in ragione della connotazione cattolica o acattolica della fede di riferimento.

Mentre ai detenuti cattolici è assicurata la celebrazione dei riti della propria fede e la presenza di almeno un cappellano presso ogni istituto<sup>125</sup>, per i fedeli acattolici il medesimo diritto è subordinato all'accesso, presso la struttura, del rispettivo ministro di culto, che dev'essere autorizzato all'uopo dal Ministro della Giustizia, dietro apposita richiesta del detenuto o dei familiari<sup>126</sup>.

Un'analogha differenza di trattamento si riscontra in riferimento ai luoghi adibiti al culto.

Così, se per la celebrazione dei culti cattolici è previsto che ciascun carcere sia dotato di una o più cappelle "in relazione alle esigenze del servizio religioso"<sup>127</sup>, per l'istruzione religiosa e le pratiche di culto di appartenenti ad altre confessioni è prescritto un mero obbligo di "messa a disposizione di idonei locali"<sup>128</sup>.

Gli effetti pratici di tale disparità di trattamento sono, ad oggi, considerevolmente amplificati dal pluralismo etnico, religioso e culturale tipico degli istituti di pena italiani, nei quali, come detto, i detenuti stranieri si incontrano e scontrano con gli

---

<sup>125</sup> Legge n. 354 del 1975, art. 26, c. 2 e 3.

<sup>126</sup> Legge n. 354 del 1975, art. 26, c. 4.

<sup>127</sup> D.P.R. n. 230 del 2000, art. 58, c. 4.

<sup>128</sup> *Ibidem*, art. 58, c. 5.

ostacoli di ordine pratico relativi alla difficoltà di parlare una lingua differente ovvero di aderire a modelli comportamentali e valoriali inusuali per la cultura autoctona.

In questo clima, i detenuti divengono potenziali destinatari di tecniche di persuasione e propaganda funzionali ad innescare processi di radicalizzazione, facilitati anche dal sovraffollamento tipico delle carceri italiane<sup>129</sup>.

Ed è proprio al fine di contrastare la minaccia di radicalizzazione *jihadista*<sup>130</sup> che l'ordinamento affida all'amministrazione penitenziaria compiti e funzioni di monitoraggio e controllo delle pratiche di culto osservate all'interno dell'istituto.

Invero tale monitoraggio non si esplica solo nei confronti di chi sia detenuto per reati di terrorismo o di estremismo politico religioso, bensì anche con riferimento a quei soggetti che, sebbene condannati per reati differenti, siano qualificati come idonei ad introdurre un serio rischio di proselitismo fondamentalista.

Muovendo in questa direzione, al fine di adempiere le proprie funzioni di monitoraggio e controllo, l'Amministrazione penitenziaria ha idealmente suddiviso la popolazione carceraria in tre differenti categorie: la prima inclusiva, appunto, dei soggetti già condannati per delitti di terrorismo o di estremismo politico religioso (c.d. terroristi); la seconda riferita a soggetti reclusi per reati "minori" che, però,

---

<sup>129</sup> Secondo G. SIMONE, *Gestione penitenziaria e devianza criminale, con particolare riferimento ai profili di sicurezza e agli strumenti di controllo dei fenomeni terroristici eversivi internazionali*, in *Quaderni ISSP*, 9/2012, 111, i detenuti comuni, infatti "corrono il serio rischio di essere radicalizzati dai detenuti" vicini ad ambienti estremisti ovvero già condannati per reati di terrorismo o di estremismo politico religioso. "D'altronde la promiscuità della vita negli istituti, il sovraffollamento delle celle e la sub cultura carceraria favoriscono questo processo perverso. L'attività di proselitismo, dunque, soprattutto se di matrice islamica, affascina il detenuto comune, il quale spesso si trova in condizioni di isolamento, solitudine, asocialità, dissociazione".

<sup>130</sup> Di assoluto interesse sul punto appare lo studio – "*Recruitment and Mobilisation for the Islamist Militant Movement in Europe*" - elaborato nel 2007 dal King's College London, su incarico della Commissione Europea, nella parte in cui (p. 40 e ss.) evidenzia come la maggior semplicità della conversione ed il simbolo di ribellione tipiche dell'islam renderebbero le adesioni a tale culto molto più frequenti rispetto a quelle ad altre religioni. Nello specifico, poi, secondo quanto rilevato dallo studio finanziato dalla Commissione europea, nell'ambito degli istituti di pena, il reclutamento può avvenire o grazie alla presenza in carcere di imam radicali ovvero tramite, appunto, i quotidiani dialoghi con fedeli islamici, in contatto con organizzazioni estremiste. Per una lettura del testo integrale della relazione si rinvia al seguente link: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc\\_centre/terrorism/docs/ec\\_radicalisation\\_study\\_on\\_mobilisation\\_tactics\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/terrorism/docs/ec_radicalisation_study_on_mobilisation_tactics_en.pdf)

condividono un'ideologia estremista, e risultano particolarmente carismatici per il resto della popolazione detenuta (c.d. *leader*); ed, infine, la terza relativa ai soggetti condannati per reati analoghi a quelli commessi dai *leader* e che, seppur non ancora radicalizzati, ne subiscono il fascino e l'influenza (c.d. *follower*)<sup>131</sup>.

A ben vedere, però, in considerazione dell'organizzazione dei circuiti penitenziari, la questione del proselitismo e della radicalizzazione *jihadista* viene in rilievo solo con riferimento alle ultime due categorie di detenuti.

L'Amministrazione Penitenziaria, con circolare del 21 aprile 2009<sup>132</sup>, ha, difatti, suddiviso il già noto circuito Alta Sicurezza<sup>133</sup> in tre sottocircuiti, con medesime garanzie di sicurezza ed opportunità trattamentali, ad ognuno dei quali è riservata un'apposita sezione che preveda l'impossibilità per i reclusi in essa di comunicare con gli altri detenuti.

Fra questi figura il sottocircuito Alta Sicurezza 2 («AS2»)<sup>134</sup>, destinato ad ospitare “i soggetti imputati o condannati per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale [...]”, allo specifico fine di evitare lo svolgimento, da parte loro nei confronti di altri reclusi, di ogni qualsivoglia attività di proselitismo o reclutamento *jihadista*.

Al di là di questa specificazione, tutti (terroristi, *leader* e *follower*), sono sottoposti alle attività di monitoraggio periodiche svolte dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria che, a tal fine, si avvale dell'apporto del Nucleo Investigativo Centrale del Corpo della Polizia Penitenziaria che, attraverso l'analisi ed il raccordo delle

---

<sup>131</sup> Cfr. D. MILANI, *Liberi di credere (?) tra proselitismo e fondamentalismo negli istituti di pena*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2019, 257.

<sup>132</sup> Circolare n. 3619/6069 del 21 aprile 2009, dell'Amministrazione Penitenziaria, accessibile all'indirizzo [http://www.ristretti.it/commenti/2009/maggio/pdf16/circolare\\_alta\\_sicurezza.pdf](http://www.ristretti.it/commenti/2009/maggio/pdf16/circolare_alta_sicurezza.pdf).

<sup>133</sup> Cui è devolto “il delicato compito di gestire i detenuti ed internati di spiccata pericolosità”.

<sup>134</sup> Secondo i dati resi noti con la Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2019 - pubblicata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020 - i soggetti detenuti nel sottocircuito Alta sicurezza 2 sono 84, di cui: 1 per terrorismo internazionale; 52 per terrorismo internazionale di matrice islamica (di cui 2 donne); e 31 per terrorismo nazionale (di cui 7 donne).

informazioni ottenute dai singoli istituti, studia le dinamiche della radicalizzazione e del proselitismo in carcere.

La sua attività si struttura su tre diversi livelli di osservazione, parametrati al grado di radicalizzazione effettivo o presunto raggiunto dal soggetto.

In tal senso si distingue fra: un primo livello definito «Livello alto» e relativo ai detenuti per fatti connessi al terrorismo internazionale (*rectius*: islamico) ovvero già noti per aver tenuto condotte di proselitismo o radicalizzazione violenta (c.d. monitorati); un secondo «Livello medio» che include tutti quei soggetti che abbiano manifestato una significativa vicinanza con l'ideologia e gli ambienti *jihadisti* (c.d. attenzionati); e, in ultimo, un terzo livello designato come «Livello basso» nel quale confluiscono i reclusi che richiedono una mera osservazione approfondita per le notizie, ancora generiche, giunte all'istituto (c.d. segnalati)<sup>135</sup>.

Proprio al fine di supportare gli istituti penitenziari durante questa fase di *risk assessment*, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha recepito gli “indicatori della radicalizzazione” elaborati nel 2009 dalla Commissione Internazionale Austria-Francia-Germania, con il supporto della Direzione generale della Giustizia, Libertà e Sicurezza della Commissione europea<sup>136</sup>.

Gli indicatori si cristallizzano su condotte attinenti, per lo più, all'improvviso interesse per la religione, all'esercizio delle pratiche di culto, al supporto delle cause di estremisti radicali, ovvero alla vicinanza con soggetti sospettati di avere un

---

<sup>135</sup> V. Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2019, 587 e ss..

<sup>136</sup> La Commissione internazionale Austria-Francia-Germania ha elaborato il noto *Manuale sulla radicalizzazione violenta, riconoscimento del fenomeno da parte dei gruppi professionali coinvolti e risposte a tale fenomeno* (giugno 2009). Il manuale, realizzato con il supporto finanziario del programma di prevenzione della radicalizzazione violenta e di risposta alla stessa Commissione Europea – Direzione Generale della Giustizia, Libertà e Sicurezza, è consultabile sul sito [https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/allegato\\_radicalizzazione2009.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/allegato_radicalizzazione2009.pdf). La scheda sul manuale (luglio 2015) è pubblicata, invece, sul seguente sito internet: [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.page?facetNode\\_2=4\\_95&contentId=SPS1143166](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?facetNode_2=4_95&contentId=SPS1143166).

coinvolgimento con attività estremiste, o ancora all'organizzazione della stanza e dalla gestione della propria *routine* quotidiana<sup>137</sup>.

In tal senso possono assumere rilevanza: la decisione di arredare la propria stanza con tappeti di preghiera o immagini del Corano, la crescita della barba, la decisione di indossare abiti tipici della tradizione, il rifiuto di interagire con il personale femminile, l'intensificazione della preghiera, l'insofferenza nei confronti degli altri detenuti non professanti la medesima fede, ecc..

Certamente, va sottolineato come l'utilizzo dei predetti indicatori risulti meramente funzionale alla classificazione della popolazione ed al *profiling* individuale che tratteggia l'*identikit* del possibile terrorista od estremista<sup>138</sup>.

In altri termini, nessuno dei ventitré indicatori individuati dalla Commissione può fornire prova dell'effettiva radicalizzazione o di un effettivo fanatismo, limitandosi, di contro, ad aiutare gli istituti penitenziari ad individuare i detenuti verso i quali “spingere alla vigilanza e alla sorveglianza e, all'occorrenza, ad agire di conseguenza”, in una logica di anticipazione della manifestazione del pericolo e, dunque, di contrasto ai fenomeni di radicalizzazione, possibile anticamera delle attività terroristiche all'esterno. Logica alla quale risponde anche l'ulteriore attività di censimento di altri dati relativi alla pratica religiosa<sup>139</sup> condotta dal Nucleo Investigativo Centrale, e nello specifico di dati attinenti ai locali adibiti all'esercizio del culto, ai detenuti che rivestono la funzione di imam all'interno del carcere, al numero di conversione verificatosi, alla preghiera svolta nella camera detentiva, ai mediatori culturali ed assistenti volontari.

Sebbene le esigenze sottese ad analoghe misure di osservazione e monitoraggio siano costituzionalmente legittime ed apprezzabili, non si può prescindere dal

---

<sup>137</sup> Commissione internazionale Austria-Francia-Germania, *Manuale sulla radicalizzazione violenta*, cit., 7 e ss.

<sup>138</sup> Cfr. D. PULINO, *Radicalizzazione e carcere*, cit., 155.

<sup>139</sup> Sulla natura sensibile del dato religioso, *infra* paragrafo 4 del presente capitolo.

formulare alcune osservazioni in merito all'opportunità ed effettiva fruttuosità delle medesime.

Emerge con indubbia chiarezza, d'altronde, la potenzialità di tali interventi di interferire in maniera rilevante con la libertà religiosa dei detenuti, intesa sia come diritto a professare ed esercitare il culto senza ingerenza del potere pubblico, sia come diritto a non essere discriminati in base alle proprie convinzioni religiose.

Il limite così imposto al godimento dei diritti espressamente garantiti ai detenuti, dalla Costituzione, prima, e dalle disposizioni dell'ordinamento penitenziario, poi, rischia, inoltre, di alimentare il senso di emarginazione e frustrazione in cui vivono quotidianamente i reclusi, potendo, con ogni probabilità, contribuire alla creazione di un senso di vittimismo dei medesimi, capace di avvicinarli ancor più ad istanze estremiste ed esporli a processi di radicalizzazione<sup>140</sup>.

Del resto, se è vero che, all'interno degli istituti di pena, la religione diviene principale interlocutore del desiderio di riscatto e di identità proprio dei detenuti, non deve sorprendere come, in pari condizioni di vulnerabilità, la stessa venga elevata a rifugio da atteggiamenti particolarmente lesivi dei già ristretti ambiti di libertà riconosciuti.

Valutando la questione anche da un'angolazione maggiormente pragmatica, si riscontrano analoghi dubbi di opportunità delle misure adottate.

In primo luogo, appare complesso individuare la linea di demarcazione tra quanto rientra nella legittima pratica del culto, dunque da consentire, e quanto, invece, sottende derive di radicalizzazione, pertanto da censurare<sup>141</sup>.

A ciò si aggiunga la difficile lettura delle variegata sfumature con le quali può presentarsi l'adesione al credo religioso: a pratiche esplicite ed eclatanti della fede

---

<sup>140</sup> Ampiamente sul punto, D. MILANI, A. NEGRI, *Tra libertà di religiose e istanze di sicurezza*, cit., 12 e ss..

<sup>141</sup> Sul punto si rinvia a V. FRONZONI, *L'islam nel circuito penitenziario e la prevenzione della radicalizzazione violenta e del proselitismo. Profili comparatistici*, in *Diritto e Religioni*, 2/2016, 307.



professata possono sostituirsi atteggiamenti più moderati, ma comunque tenuti da soggetti fortemente radicalizzati, ovvero adesioni di soggetti radicalizzati o in via di radicalizzazione senza alcuna manifestazione verso l'esterno.

In secondo luogo, a rendere ancor più complicata l'osservazione delle pratiche religiose concorrono le già viste diversità di ordine antropologico, linguistico e culturale<sup>142</sup> che si frappongono sia tra i detenuti sia tra questi ultimi e l'Amministrazione Penitenziaria chiamata al loro monitoraggio, e che richiederebbe, a ben vedere, un approccio interdisciplinare alla problematica, in cui includere finanche gli esponenti delle confessioni religiose.

In terzo luogo, non può non essere rilevata la disorganicità della materia che se da un lato sembra essere improntata ad un'ottica di prevenzione della radicalizzazione<sup>143</sup>, dall'altro risulta integralmente priva di ogni qualsivoglia strategia di de-radicalizzazione in senso proprio, intesa cioè come complesso di misure atto a recuperare coloro che abbiano aderito ad ideologie estremiste senza tuttavia aver ancora posto in essere condotte penalmente riprovevoli<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> Cfr. K. RHAZZALI, *Comunicazione interculturale e sfera pubblica. Diversità e mediazioni nelle istituzioni*, Roma, 2015; e più recentemente, K. RHAZZALI, *L'islam in Italia e le carceri*, in M. EL AYOUBI, C. PARAVATI (a cura di), *Dall'islam in Europa all'islam europeo. La sfida dell'integrazione*, Roma, 2018, 117 e ss.

<sup>143</sup> Se si tentasse un approccio al fenomeno alla luce di quanto evidenziato dal già richiamato *Manuale sulla radicalizzazione*, si noterebbe come la normativa nazionale in realtà non intervenga in una fase di effettiva prevenzione della radicalizzazione, quanto più propriamente nella "terza fase", già indicata dallo studio come "fase di indottrinamento". Infatti, in relazione ai risultati evidenziati dalla ricerca, il processo di radicalizzazione si presta ad essere idealmente suddiviso in quattro fasi: I) la fase della pre-radicalizzazione, che descrive i fattori contestuali generali che rendono un individuo ricettivo all'estremismo, proprio prima del processo di radicalizzazione in quanto tale; II) la fase di identificazione, nell'ambito l'individuo si allontana lentamente dalla sua identità (religiosa) o dal suo comportamento precedente; III) la successiva fase di indottrinamento, ove gli estremisti potenziali cominciano ad isolarsi, accettando pienamente la visione estremista del mondo, convinti che la società deve cambiare; IV) ed in ultimo, la fase di manifestazione, caratterizzata dall'impegno personale dell'individuo a passare all'azione (violenta) allo scopo di promuovere la sua ideologia e di trasformare conseguentemente la società. Orbene, è evidente che l'utilizzo degli "indicatori sulla radicalizzazione", tipicamente basati su fattori estrinseci, consistenti per lo più nella valutazione di comportamenti concretamente apprezzabili, presupponga una già avvenuta adesione all'ideologia estremista, ovvero il già maturato passaggio dalla fase di identificazione alle successive fasi di indottrinamento e manifestazione.

<sup>144</sup> Cfr. S. MARTUCCI, *Radicalizzati jihadisti: profilazione e deradicalizzazione* Constitution-complaint, in *Stato, Chiese e autonomie confessionali*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 8/2019; ed in particolare, per la precisa analisi dei riflessi della questione, V. VALENTE, *Misure di prevenzione e de-radicalizzazione religiosa alla prova della laicità (a margine*

Tali osservazioni mostrano una sorta di acerbità delle prescrizioni normative vigenti in punto di prevenzione della radicalizzazione che, d'altro canto rischiano, però, di assumere l'effetto contrario rispetto a quello auspicato, ossia di indurre, seppure involontariamente, verso un atteggiamento di condivisione di idee radicalizzate, possibile preludio della commissione di reati e, nello specifico, di azioni terroristiche.

Ciò è ancor più vero se si considera la tradizionale impostazione che vede la garanzia del libero esercizio della libertà religiosa, e quindi anche della propaganda, come alleato, per eccellenza, delle pratiche di contrasto alla radicalizzazione *jihadista*<sup>145</sup>.

Così, muovendo da tale premessa, solo attraverso la predisposizione di adeguati locali per la preghiera e lo svolgimento dei riti, nonché permettendo l'effettiva assistenza di guide spirituali qualificate e la possibilità di istruirsi correttamente circa la propria fede, si consentirebbe di ridurre, quantomeno in parte, il sentimento di emarginazione, che non si esclude essere motivo e linfa della decisione di aderire a gruppi estremisti ed iniziare, per l'effetto, il delicato e lungo percorso di radicalizzazione<sup>146</sup>.

---

di taluni provvedimenti del Tribunale di Bari), in *Stato, Chiese e autonomie confessionali*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 37/2017.

<sup>145</sup> Concorde sul punto appare anche D. PULINO, *Radicalizzazione e carcere*, cit., 153, che a tal proposito propone una sintetica, ma suggestiva riflessione sulla figura, già conosciuta in altre realtà giuridiche, del cappellano musulmano all'interno del carcere. Secondo l'autore, infatti, tale soggetto, se posto nella condizione di agire mantenendo la propria indipendenza, potrebbe assolvere ad una funzione basilare di prevenzione della radicalizzazione, da una parte, e di introduzione di processi di de-radicalizzazione, dall'altra. Il tutto non trascurando che alle medesime finalità potrebbero altresì contribuire semplici meccanismi di auto-mutuo-aiuto fra musulmani.

<sup>146</sup> Cfr. D. MILANI, *Liberi di credere (?)*, cit., 260 e ss..

## 5. La tutela del dato religioso nell'obbligato bilanciamento tra libertà di propaganda religiosa e tutela della *privacy*: dalla direttiva 95/46/CE ai nuovi scenari della *General Data Protection Regulation*

L'epoca della società dell'informazione, patria del nuovo concetto di "libertà religiosa informatica"<sup>147</sup>, pone la necessità di verificare i limiti cui incorre la libertà di propaganda religiosa anche nel bilanciamento con il contrapposto diritto dei destinatari del messaggio di non rilevare la propria appartenenza religiosa ovvero di esercitare il controllo sui propri dati personali c.d. "sensibili".

Come noto, il diritto alla *privacy* trova le sue origini nel diritto anglosassone, prima, e statunitense, poi, scoprendo tuttavia un terreno fertile anche in Europa, ove viene inquadrato come diritto fondamentale, protetto sia dal diritto nazionale che dal diritto sovranazionale.

A livello europeo assumono rilievo, nello specifico, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, da un lato, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, dall'altro, che prevedono la tutela della vita privata e familiare - rispettivamente articoli 8 e 7 - ed il diritto alla protezione dei dati personali - articolo 8 della Carta. Nell'ordinamento eurounitario, quindi, la *privacy* trova tutela e previsione anche nell'articolo 16 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, base giuridica dei successivi interventi delle istituzioni comunitarie in materia.

Vieppiù. In considerazione del pacifico assunto in forza del quale le disposizioni della Carta debbono essere interpretate secondo lo stesso valore giuridico accordato alle disposizioni "gemelle" della Convenzione<sup>148</sup>, il complesso normativo eurounitario in materia di *privacy* risente fortemente dell'impostazione convenzionale della

---

<sup>147</sup> L. PEDULLÀ, *Accesso a internet, libertà religiosa informatica e buon costume*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 35/2012.

<sup>148</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 52, par. 3.

fattispecie. Ne deriva che l'articolo 7 della Carta deve essere interpretato secondo la stessa portata riconosciuta all'articolo 8 della Convenzione<sup>149</sup>.

In questa prospettiva al diritto alla *privacy* viene attribuita una dimensione negativa - mutuata dal concetto statunitense del medesimo, meglio riassunto dall'espressione "*right to be let alone*" - ed una declinazione positiva - atta a legittimare interventi degli Stati finalizzati a proteggere tale diritto da ogni qualsivoglia ingerenza esterna<sup>150</sup>.

In parallelo, tanto le disposizioni convenzionali quanto quelle eurounitarie introducono una serie di limiti e restrizioni al diritto in esame, che, ai sensi delle relative normative, debbono essere improntati al rispetto del principio di proporzionalità, inteso quale costante delle operazioni di bilanciamento effettuate al fine di accordare un adeguato livello di tutela anche ai contrapposti valori parimenti garantiti.

In tal senso, secondo quanto disposto dal secondo paragrafo dell'articolo 8 della Convenzione sono ammesse ingerenze all'esercizio del diritto alla protezione della vita privata e familiare allorché le medesime siano previste dalla legge e costituiscano una misura che, in una società democratica, sia necessaria alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

In aggiunta a ciò, sul versante eurounitario, il diritto alla protezione dei dati personali può essere altresì soggetto alle limitazioni contemplate dalle disposizioni di diritto derivato rappresentate, ai fini che qui rilevano, dall'ormai abrogata direttiva 95/46/CE<sup>151</sup> e dal Regolamento (UE) 2016/679<sup>152</sup>, di recente introduzione.

---

<sup>149</sup> Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, G. U. n. C 303 del 14 dicembre 2007.

<sup>150</sup> Sul punto si veda *ex plurimis*, Corte EDU, Söderman c. Svezia, sentenza 12 novembre 2013.

<sup>151</sup> Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

<sup>152</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati).

Uno dei punti di incontro ed intersezione tra le due normative è individuato, a ben vedere, dalla nozione stessa di dato religioso, qualificato come dato sensibile in entrambi i contesti.

Occorre premettere che sono considerati «dati religiosi» sia quelli concernenti l'appartenenza confessionale dell'individuo ovvero il ruolo eventualmente rivestito all'interno di una determinata confessione religiosa, sia quelli relativi a decisioni assunte dall'individuo per motivi religiosi, indipendentemente dal fatto che esplicino i propri effetti limitatamente all'ambito confessionale ovvero anche nell'ordinamento giuridico statale<sup>153</sup>.

Com'è noto, i dati sensibili riguardano le informazioni attinenti alla sfera più intima della vita dell'interessato, sicché agli stessi è accordata una tutela maggiormente intensa, volta ad evitarne un trattamento improprio, sia nella fase di raccolta che nell'eventuale successiva fase di comunicazione o diffusione.

In ragione della loro potenziale capacità di rendere note notizie particolarmente delicate, i dati sensibili godono di una specifica protezione tesa ad evitare che la loro raccolta possa “trasformarsi in uno strumento di discriminazione delle persone”, in un'ottica che vede la tutela forte dei medesimi quale “componente essenziale dell'eguaglianza”<sup>154</sup>.

Coerentemente con l'anzidetta impostazione, sembra ormai pacifico e consolidato l'orientamento interpretativo teso ad includere nella protezione della libertà religiosa, prevista dall'articolo 19 della Costituzione, anche il diritto a non rilevare le proprie

---

<sup>153</sup> A. G. CHIZZONI, *Il trattamento dei dati personali di natura religiosa*, in E. VITALI, A. G. CHIZZONI (a cura di), *Manuale breve. Diritto ecclesiastico*, Milano, 2015, 260.

<sup>154</sup> Queste le parole pronunciate dall'allora Garante per la protezione dei dati personali, S. RODOTÀ, nel Discorso conclusivo della Conferenza internazionale sulla protezione dei dati, tenutosi a Wroclaw, nel settembre 2004. Il testo integrale del discorso “Privacy, libertà, dignità - *Privacy, Freedom, and Dignity*. Discorso conclusivo della Conferenza internazionale sulla protezione dei dati”, è consultabile sul sito <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/1049293>.

convinzioni e la propria appartenenza confessionale<sup>155</sup>, salvo i casi in cui una spontanea e consapevole rinuncia alla riservatezza possa rendersi necessaria e funzionale all'esercizio della libertà stessa<sup>156</sup>.

Concorde sul punto appare anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, dopo aver affermato un generale divieto per gli Stati di imporre ai soggetti condotte a contenuto religioso indipendentemente dalle convenzioni personali<sup>157</sup>, specifica che nessuno dev'essere obbligato a rendere note le proprie idee per scopi privi di un legame diretto e specifico con il proprio orientamento religioso (o ideologico)<sup>158</sup>.

In ragione di tali considerazioni è indiscusso che il diritto alla *privacy*, inteso come coesistente alla libera costruzione della propria identità personale, anche religiosa<sup>159</sup>,

---

<sup>155</sup> *Ex plurimis*, Corte costituzionale sentenze n. 117 del 1979, n. 467 del 1991, n. 13 del 1994. Tale principio trova riscontro in alcune prescrizioni della normativa di rango primario, quali, a mero titolo esemplificativo: il divieto posto a carico del datore di lavoro di condurre indagini sulle convinzioni religiose dei propri dipendenti, sia in fase di assunzione che durante la pendenza del rapporto di lavoro (legge n. 300 del 1970, art. 8); il divieto per l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza di raccogliere informazioni e dati sui cittadini per il sol fatto della fede religiosa professata (legge n. 121 del 1981, art. 7); l'eccezione prevista al generale obbligo di tutte le amministrazioni, enti e organismi pubblici di fornire tutti i dati che vengano loro richiesti per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale, qualora le informazioni richieste siano idonee a rilevare le convinzioni religiose degli individui (legge 322 del 1989, art. 7, nella parte in cui prevede un "rinvio mobile" alla normativa sulla protezione dei dati personali).

<sup>156</sup> Si pensi, ad esempio, all'esigenza di manifestare le proprie convinzioni religiose per esercitare il diritto all'obiezione di coscienza ovvero per chiedere l'assistenza spirituale negli istituti di pena o negli ospedali, e ancora alla scelta di chiedere l'esonero dall'insegnamento scolastico di religione.

<sup>157</sup> Corte Edu, *Buscarini c. San Marino*, sentenza 18 febbraio 1999.

<sup>158</sup> Sul punto *ex multis*, si vedano, Corte Edu: *Dimitras e altri c. Grecia*, sentenza 3 giugno 2010; *Alexandris c. Grecia*, sentenza 21 febbraio 2008; *Spaminato c. Italia*, sentenza 29 marzo 2007; *Kosteski c. Ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, sentenza 13 aprile 2006. Muovendo da tali premesse, la Corte evidenzia la necessità di compiere un'oculata operazione di bilanciamento allorquando la libertà di non rivelare i propri convincimenti entri in contrasto con la libertà positiva riconosciuta alle confessioni religiose di conoscere e raccogliere tali informazioni (Corte Edu, *Wasmuth c. Germania*, 17 febbraio 2011). In quest'ottica i giudici di Strasburgo, pronunciandosi su una vicenda avente ad oggetto la pubblicazione di articoli e foto relativi ad asseriti abusi compiuti in un seminario da parte dei vertici di quest'ultimo, hanno dichiarato il diritto di cronaca, e quindi di pubblicazione dei dati personali anche di natura religiosa, prevalente sul diritto alla riservatezza (v. Corte Edu, *Rothe c. Austria* e *Küchl c. Austria*, sentenza 4 dicembre 2012). Di contro la Corte ha escluso la possibile restrizione della protezione dei dati personali nella nota vicenda concernente la pubblicazione delle convinzioni religiose di alcuni Testimoni di Geova che avevano rifiutato di sottoporsi a trasfusioni di sangue; nel caso di specie, infatti, ad avviso dei giuridici europei il processo *a quo* difettava di un adeguato bilanciamento tra la tutela della pubblica incolumità, da una parte, e il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali, dall'altra (Corte Edu, *Avilkina e altri c. Russia*, sentenza 6 giugno 2013).

<sup>159</sup> Cfr. Corte Edu, *Pretty c. Regno Unito*, sentenza 29 aprile 2002; e *McDonald c. Regno Unito*, sentenza 20 maggio 2014.

assuma i connotati idonei per essere annoverato tra i diritti e le libertà “altrui”, il cui rispetto assurge a limite della parimenti garantita libertà di propagandare le proprie idee religiose, anche al fine di fare proseliti<sup>160</sup>.

La questione assume connotazioni ancor più complesse se si tiene conto che, nella prassi, il trattamento dei dati religiosi è effettuato, per lo più, dalle confessioni religiose, ossia da quegli enti che, per il già richiamato principio di laicità e separazione degli ordini, non potrebbero essere destinatari di interventi del potere statale.

Nella prassi, l'uso del dato personale da parte delle confessioni religiose risulta strumentale al raggiungimento, quantomeno, di due diverse finalità di trattamento, quali: la valutazione delle convinzioni religiose altrui per comprendere verso chi indirizzare le operazioni di propaganda, da un lato, e lo svolgimento di attività di gestione interna alla confessione stessa, come ad esempio il censimento dei fedeli, dall'altro.

In questa cornice di riferimento il diritto alla *privacy* garantito a ciascun fedele si incontra e scontra con il diritto di ciascuna confessione religiosa di propagandare i propri dogmi di fede, nella più ampia autonomia ad essa riconosciuta dagli articoli 7 e 8 della Costituzione, che di fatto impediscono all'autorità pubblica di sindacare od intromettersi negli atti interni alla medesima, salvo i casi definiti dalla legge<sup>161</sup>.

Alla luce di questo risulta di evidente interesse, quantomeno ai fini del presente studio, indagare il reticolo di limiti e concessioni nell'ambito del quale è chiamata a dispiegarsi la libertà riconosciuta dall'articolo 19 della Costituzione; il tutto mantenendo uno sguardo d'attenzione anche verso l'ormai abrogata direttiva

---

<sup>160</sup> Si noti, tuttavia, che ai sensi dell'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla stessa Carta, devono rispettare il principio di proporzionalità e “possono essere apportate [...] solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente [...] all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui”. In dottrina, sul punto, si rinvia a T. GROPPI, *Art. 10. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commentario alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001.

<sup>161</sup> N. COLAIANNI, *Libertà religiosa e società dell'informazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/1999, 205.

95/46/CE, così da scorgerne e sottolinearne le differenze e i punti di contatto con la recente disciplina disegnata dal Regolamento (UE) 2016/679 (nel prosieguo anche: GDPR).

Ma procediamo con ordine.

Sino al 15 maggio 2018, giorno dell'intervenuta applicabilità del GDPR, la salvaguardia della protezione dei dati personali e, quindi della riservatezza circa le proprie convinzioni religiose, era ricondotta alla disciplina dettata dal decreto legislativo n. 196 del 2003 (d'ora in avanti: Codice della *privacy*), di riordino dell'allora vigente normativa in materia, introdotta per la prima volta, in modo organico, nell'ordinamento interno con la legge n. 675 del 1996, di attuazione e recepimento della direttiva 95/46/CE.

Finalità del testo unico<sup>162</sup> era quella di garantire a chiunque il diritto alla protezione dei propri dati personali<sup>163</sup>, assicurando che il trattamento dei dati fosse sempre svolto “nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale ed al diritto alla protezione dei dati personali”<sup>164</sup>, nonché nel rispetto dei principi di semplificazione, armonizzazione ed efficacia previsti per “l'adempimento degli obblighi da parte dei titolari del trattamento”<sup>165</sup>.

Per garantire il raggiungimento dei suddetti obiettivi, il codice, mutuando pressoché integralmente l'impianto della relativa direttiva europea, prevedeva, da una

---

<sup>162</sup> D. lgs. n. 196 del 2003, art. 1.

<sup>163</sup> Per «dato personale» s'intende “qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale” (art. 4, c. 1, lett. b)).

<sup>164</sup> D. lgs. n. 196 del 2003, art. 2, c. 1. A tal fine si precisa che con il termine «interessato» il codice designa “la persona fisica, cui si riferiscono i dati personali” (art. 4, c. 1, lett. i)).

<sup>165</sup> *Ibidem*, art. 2, c. 2. Si tenga inoltre presente che per «titolare» il codice intende “la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo cui competono, anche unitamente ad altro titolare, le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità del trattamento di dati personali e agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza” (art. 4, c. 1, lett. f)).



parte, un complesso di regole nel cui rispetto avrebbe dovuto essere condotto ogni trattamento di dati personali<sup>166</sup>, e, dall'altra, il riconoscimento di una serie di diritti a favore dell'interessato<sup>167</sup>, prerogativa e riflesso del più generale diritto di "controllo" dei propri dati e delle operazioni condotte sui medesimi.

Quanto al trattamento, a ben vedere, la normativa prevedeva obblighi differenti in capo al titolare in ragione della tipologia dei dati trattati, sicché ad una disciplina più snella in caso di dati c.d. «comuni» se ne alternava una maggiormente rigorosa nell'ipotesi di dati c.d. «sensibili», suscettibili di essere impiegati, come già visto, a fini discriminatori.

Così, fuori dai casi definiti dall'articolo 24, primo comma, il trattamento dei dati comuni da parte di titolari privati o di enti pubblici economici era legittimato e reso possibile dalla manifestazione di un preventivo consenso libero, espresso ed informato dell'interessato<sup>168</sup>.

Tuttavia, rientravano nel regime derogatorio *ex* articolo 24 anche i trattamenti di dati comuni svolti da associazioni, enti od organismi senza scopo di lucro, anche non riconosciuti, in riferimento a soggetti aderenti o che avessero contatti regolari con essi, per il perseguimento di scopi determinati, purché i dati non fossero comunicati all'esterno o altrimenti diffusi e all'interessato fosse resa l'informativa *ex* art. 13 del codice<sup>169</sup>.

Di contro, ai sensi dell'articolo 26, primo e secondo comma, il trattamento dei dati sensibili<sup>170</sup>, e quindi anche dei dati religiosi, era consentito solo al ricorrere di due

---

<sup>166</sup> *Ibidem*, art. 11 e ss..

<sup>167</sup> *Ibidem*, art. 7 e ss..

<sup>168</sup> *Ibidem*, art. 23. Ai sensi del precedente art. 18, c. 4, risultavano esentati dall'obbligo di raccogliere il preventivo consenso dell'interessato, i soggetti pubblici differenti dagli esercenti professioni sanitarie e dagli organismi sanitari pubblici.

<sup>169</sup> *Ibidem*, art. 24, c. 1, lett. h).

<sup>170</sup> L'art. 4, c. 1, lett. d) definisce «dati sensibili»: «i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati,

condizioni, quali la manifestazione del consenso scritto dell'interessato e la preventiva autorizzazione del Garante, nell'ambito della quale all'autorità era peraltro consentito prescrivere misure ed accorgimenti ulteriori a tutela dell'interessato<sup>171</sup>.

Tuttavia, tale regime conosceva alcune deroghe che, con riferimento ai dati attinenti alla sfera religiosa, si esaurivano in due fattispecie differenti.

Fra queste, la prima era relativa all'esenzione dall'obbligo del consenso in caso di trattamento effettuato da associazioni, enti od organismi senza scopo di lucro, anche non riconosciuti, a carattere religioso, relativamente ai dati personali degli aderenti o dei soggetti che in relazione a tali finalità avevano contatti regolari con l'associazione medesima<sup>172</sup>.

---

associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale”.

<sup>171</sup> Anche in questo caso era previsto un regime derogatorio per i trattamenti condotti da soggetti pubblici, sicché, ai sensi dell'art. 20, c. 1, del codice, i medesimi erano consentiti solo se autorizzati da espressa disposizione di legge nella quale fossero altresì specificati i tipi di dati trattabili, le operazioni eseguibili e le finalità di rilevante pubblico interesse perseguite. Tale disposizione doveva essere, ad ogni modo, coordinata con il già citato art. 7, co. 2, della legge n. 121 del 1981, secondo il quale alla pubblica amministrazione “in ogni caso è vietato raccogliere informazioni e dati sui cittadini per il solo fatto della loro [...] fede religiosa”. Ancora, sul tema del trattamento dei dati sensibili da parte di soggetti pubblici, si segnala l'interessante provvedimento n. 515 del 12 novembre 2014 (ancora oggi in vigore), con il quale il Garante ha vietato la raccolta sistematica e preventiva di informazioni relative alle convinzioni religiose del paziente, da parte delle strutture del Servizio Sanitario Nazionale. In considerazione di quanto affermato in tale provvedimento, alle strutture sanitarie sarebbe concesso procedere al trattamento dei dati religiosi dei pazienti solo qualora il medesimo sia indispensabile al fine di prestare l'assistenza religiosa e spirituale durante il ricovero, ovvero per rispettare le specifiche volontà espresse in vita dall'interessato durante l'esecuzione dei servizi necroscopici. Tuttavia, ad avviso del Garante, simili operazioni di trattamento sarebbero consentite “solo su richiesta dell'interessato o, qualora lo stesso sia impossibilitato, di un terzo legittimato, quale, ad esempio, un familiare, un parente o un convivente”, e non già qualora svolte in maniera sistematica e preventiva. Differentemente, secondo quanto specificato nel provvedimento in esame, non sarebbe legittimo il trattamento di dati religiosi dei pazienti svolto al fine di assicurare un regime alimentare in linea con le specifiche preferenze espresse dai soggetti, o di rispettare le scelte terapeutiche espresse in modo consapevole dall'interessato, dal momento che tali finalità “possono essere, infatti, utilmente perseguite dalle strutture sanitarie senza raccogliere l'informazione relativa alle religioni di appartenenza dell'interessato. Al paziente deve essere, pertanto, consentito di esprimere tali volontà, senza che siano raccolte le eventuali motivazioni religiose che ne sono alla base”. Il testo integrale del provvedimento 515 del 12 novembre 2014 è pubblicato sul sito: <http://www.privacy.it/archivio/garanteprovv201411122.html>. Per un'analisi approfondita del provvedimento si rinvia a B. SERRA, *Convinzioni religiose, riservatezza e prestazioni sanitarie*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), novembre 2015.

<sup>172</sup> D. lgs. n. 196 del 2003, art. 26, c. 4, lett. a).

Il secondo regime derogatorio<sup>173</sup>, consisteva, invece nella completa esenzione delle confessioni religiose, legittimate a trattare i dati relativi agli aderenti e ai soggetti che per finalità esclusivamente religiose avevano contatti regolari con le medesime, sempre che i dati non fossero diffusi o comunicati all'esterno, e che gli enti fornissero idonee garanzie relativamente ai trattamenti effettuati, nel rispetto dei principi indicati al riguardo con autorizzazione del Garante<sup>174</sup>.

Tuttavia, è proprio con riferimento a tale ultima statuizione che il successivo articolo 181 ampliava ulteriormente il regime derogatorio così introdotto, consentendo alle “confessioni religiose che, prima dell'adozione” del codice della *privacy*, avessero “determinato e adottato nell'ambito del rispettivo ordinamento le garanzie di cui all'articolo 26, comma 3, lettera a)” di proseguire l'attività di trattamento nel rispetto delle medesime<sup>175</sup>.

Di tale possibilità si era avvalsa la sola Chiesa cattolica che, sotto la vigenza della precedente legge n. 675 del 1996, aveva adottato il decreto generale della Conferenza Episcopale Italiana n. 1285 del 1999, contenente le “Disposizioni per la tutela del diritto alla buona fama e alla riservatezza”.

In forza di tali disposizioni, la disciplina veniva sostanzialmente bipartita a seconda che il trattamento dei dati concernesse informazioni contenute in registri ovvero in elenchi o schedari, e dunque rispettivamente attinenti, le une, allo *status* canonico delle

---

<sup>173</sup> D. lgs. n. 196 del 2003, art. 26, c. 3, lett. a).

<sup>174</sup> Le autorizzazioni generali di riferimento, relative al trattamento dei dati sensibili da parte degli organismi di tipo associativo e delle fondazioni, sono state, da ultimo, la n. 3 del 12 dicembre 2014 e la n. 3 del 15 dicembre 2016. Sul punto D. MILANI, *La tutela dei dati personali di natura giuridica*, in G. CASUSCELLI, *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2015, 453 e ss., specifica come qualora una confessione religiosa non avesse predisposto garanzie adeguate a garantire un elevato livello di protezione dei diritti fondamentali degli individui, sarebbe spettato allo Stato intervenire a tutela dei medesimi, servendosi degli strumenti di cui tipicamente dispone. L'autrice sottolinea, tuttavia, come nella prassi il soggetto che decida di aderire ad una confessione religiosa ne accetti implicitamente l'organizzazione interna, anche in punto *privacy*, senza effettuare alcun controllo preventivo, sicché si ritiene che l'eventuale insufficienza o inadeguatezza delle misure predisposte dalla confessione sarebbe destinata ad emergere solo in caso di conflitto tra l'aderente e la confessione.

<sup>175</sup> D. lgs. n. 196 del 2003, art. 181, c. 6.

persone o alla loro qualità all'interno della Chiesa<sup>176</sup>, e, le altre, a “dati necessari per lo svolgimento delle attività istituzionali, strumentali e promozionali dei soggetti appartenenti all'ordinamento canonico”<sup>177</sup>.

In considerazione di questa differenziazione, il decreto, escludeva l'applicabilità della normativa statale ai dati personali contenuti nei registri (in un'ottica di salvaguardia del principio di distinzione degli ordini e di autonomia delle confessioni religiose)<sup>178</sup>, mentre prevedeva che i dati personali conservati negli elenchi e negli

---

<sup>176</sup> Decreto generale della CEI n. 1285 del 1999, art. 2.

<sup>177</sup> Decreto generale della CEI n. 1285 del 1999, art. 4. Sul punto v. D. MILANI, *La tutela dei dati personali nell'ordinamento canonico: interessi istituzionali e diritti individuali a confronto*, in AA. VV., *Commenti e contributi di Olin. Osservatorio delle Libertà ed Istituzioni Religiose. Quaderno-materiali*, Roma, 2005, 149 e ss..

<sup>178</sup> Tuttavia, a ben vedere, il decreto riconosceva all'interessato diritti analoghi a quelli previsti dalla legislazione nazionale; si pensi al diritto all'accesso ai propri dati personali, affermato sia dall'art. 7, c. 1 e 2 del codice *privacy* sia dall'art. 2, c. 5 del decreto CEI, o ancora al diritto alla rettifica e all'aggiornamento dei dati, sancito tanto dall'art. 7, c. 3, lett. a) della legislazione nazionale, quanto dall'art. 2, c. 6, della normativa canonica. La differenza sostanziale tra le due discipline si riscontrava in tema di diritto alla cancellazione dei dati, allorché mentre il codice della *privacy* affermava un generale diritto per l'interessato di “ottenere la cancellazione, [...] dei dati [...] cui non è necessaria la conservazione in relazione agli scopi per i quali i dati sono stati raccolti o successivamente trattati”, il decreto CEI consentiva la mera “iscrizione nei registri di annotazioni o integrazioni congruenti”. Nella prassi, la soluzione adottata dal diritto canonico, volta ad escludere la possibilità di ottenere la cancellazione dei propri dati personali, si scontrava con le plurime richieste di fedeli che, modificando le proprie convinzioni religiose, intendevano esercitare il diritto concesso dalla legislazione statale, al fine di vedere corrispondere le proprie scelte in materia e la propria evoluzione personale con le risultanze dei registri tenuti dalla Chiesa cattolica. Il diniego di tale possibilità generava, infatti, numerosi ricorsi, dapprima al Garante per la protezione dei dati personali e, quindi, ai giudici ordinari, rimanendo però inascoltati. La prima fase del contenzioso, instaurata dinanzi all'autorità garante si concludeva con una decisione di “non luogo a provvedere”, basata sulla constatazione che quanto concesso dal regolamento CEI fosse sufficiente a garantire il diritto dell'istante (*ex plurimis*, provv. n. 051 del 9 febbraio 2011; n. 121 del 29 marzo 2012; n. 209 del 18 aprile 2013; n. 423 del 25 settembre 2014). Parallelamente, il giudice ordinaria escludeva la sua competenza a sindacare della legittimità del trattamento condotto, in considerazione della sua natura meramente interna alla confessione, rientrando pertanto nella sfera di autonomia della medesima. Nota sul punto è la vicenda portata all'attenzione del Garante, prima, e del Tribunale di Padova, poi, relativa ad un battezzato cattolico che, divenuto ateo, chiedeva la cancellazione e la riproposizione in forma anonima dei propri dati dal registro dei battesimi ai sensi dell'art. 13 dell'allora vigente legge n. 675 del 1996 (corrispondente all'art. 7 del codice della *privacy*). Tanto l'autorità garante quanto quella giurisdizionale respingevano il ricorso in considerazione della natura meramente interna del trattamento dei dati *de quibus* e dell'esigenza di salvaguardare l'autonomia della confessione cattolica. In tal senso, infatti, veniva rilevato come la conservazione del dato nei registri battesimali al mero fine di documentarlo come fatto storico accaduto, escludeva ogni qualsivoglia violazione o rischio di violazione della libertà religiosa e/o della dignità personale del ricorrente (v. Garante, provv. 13 settembre 1999, doc. web. n. 1090502; Trib. Padova, sez. I, decreto n. 3722 del 2000). Tra i numerosi commenti suscitati dalla vicenda si rinvia a S. BERLINGÒ, *A proposito delle pretese di tutela dai registri del battesimo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2000, 295 e ss.; G. DALLA TORRE, *Registro dei battesimi e tutela dei dati personali: luci e ombre di una decisione (nota a Trib. Padova, decr. 29 maggio 2000)*, in *Giust. civ.*, 51, fasc. I, 2001, 236 e ss..

schedari fossero disciplinati dalla normativa canonica quanto alla loro tenuta, e dalla legislazione comune nella parte relativa al loro utilizzo.

In questo contesto normativo, non sembrano esservi ragioni per ritenere che i dati personali utilizzati a fini propagandistici fossero esclusi dall'ambito di applicazione degli articoli 23 e 26 del codice della *privacy* e, per l'effetto, delle disposizioni contenute nel decreto generale della Conferenza Episcopale Italiana.

Si noti, infatti, che nella quotidiana attività propagandistica le confessioni religiose, per il tramite dei propri organi o dei propri “predicatori” individuali, sono solite utilizzare dati comuni dei “fedeli”, quali per lo più il nominativo ed eventuali dati di contatto, nonché dati sensibili dei medesimi, al fine di apprenderne la relativa appartenenza religiosa ed indirizzare al meglio gli sforzi proselitistici.

Orbene, in considerazione delle prescrizioni normative sinora illustrate sembra ragionevole sostenere che, nell'ambito della previgente normativa, le confessioni religiose fossero legittimate a svolgere trattamenti di dati personali comuni a fini propagandistici, a condizione che durante le operazioni condotte fosse garantito il rispetto delle statuizioni del codice *privacy* relative ai diritti dell'interessato (fedele) ed agli adempimenti, per lo più informativi, posti a capo del titolare (confessione religiosa).

Parallelamente, con riferimento ai soli dati sensibili la cornice di riferimento appariva più complessa.

Innanzitutto, era necessario distinguere tra i dati relativi ad aderenti o a soggetti aventi contatti regolari con la confessione religiosa, da una parte, e quelli di individui completamente estranei alla medesima, dall'altra.

Come ampiamente illustrato, con riferimento ai primi, alle confessioni era concesso avvalersi di un regime derogatorio, adottando un proprio *corpus* normativo interno, in conformità con le indicazioni fornite dal Garante, sicché qualora l'ente si fosse servito

di tale possibilità, al trattamento si sarebbero applicate le disposizioni dell'ordinamento religioso, ovvero, in caso contrario, il trattamento sarebbe stato disciplinato dalla normativa statale.

Con specifica attenzione alla Chiesa cattolica, poi, in forza di quanto affermato dall'articolo 4 del già citato decreto generale della CEI del 1999, i dati sensibili utilizzati a fini propagandistici sarebbero stati conservati, con ogni logica prevedibilità, all'interno di elenchi e/o schedari<sup>179</sup>, sicché i trattamenti ad essi connessi, diversi dalla mera tenuta, sarebbero stati disciplinati dalle disposizioni contenute nel codice *privacy*.

Alla medesima normativa sarebbero stati assoggettati altresì i trattamenti condotti da ogni qualsivoglia confessione religiosa con riferimento ai dati sensibili dei non aderenti, ossia di quei soggetti, fedeli di altre religioni o di alcuna, individuati quali potenziali destinatari del messaggio propagandistico.

Così, ogni qualvolta i trattamenti dei dati personali attinenti alle convinzioni religiose dei soggetti, adepti o meno, fossero stati annoverati tra quelli disciplinati dalla normativa statale, sarebbero stati considerati legittimi, e dunque consentiti, solo previa manifestazione di un consenso libero e informato dell'interessato nonché espressa autorizzazione del Garante.

Quanto ai dati comuni, invece, la disciplina risultava diversificata in ragione di plurime ipotesi, sicché tipicamente gli stessi potevano essere trattati senza preventivo consenso dell'interessato a condizione che il trattamento fosse effettuato da associazioni, enti od organismi senza scopo di lucro, anche non riconosciuti ed i dati fossero riferiti a soggetti che avessero rapporti costanti con i medesimi o aderenti (il tutto con esclusione della comunicazione all'esterno e/o diffusione e previo adempimento degli obblighi informativi normativamente prescritti); poteva essere

---

<sup>179</sup> Giacché l'art. 4, §1., del decreto affermava: "Gli elenchi e gli schedari costituiscono gli strumenti ordinari di raccolta e di gestione di dati necessari per lo svolgimento delle attività istituzionali, strumentali e promozionali dei soggetti appartenenti all'ordinamento canonico".

parimenti condotto senza consenso il trattamento di dati provenienti da pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque<sup>180</sup>.

Fuori da questi casi, anche il trattamento dei dati comuni necessitava di un consenso informato e preventivo dell'interessato.

In questo senso la libertà di propaganda religiosa costituzionalmente tutelata diveniva parte di un bilanciamento con il contrapposto diritto alla protezione dei dati personali, i cui esiti venivano già decisi in sede legislativa, attraverso un puntuale contemperamento che consentiva una libertà di propaganda condizionata dall'adempimento di alcuni obblighi normativamente prescritti al fine di tutelare la *privacy* dei fedeli.

Un siffatto inquadramento della questione sembra condiviso anche dalla Corte di Giustizia che, pronunciandosi recentemente con sentenza 10 luglio 2018<sup>181</sup>, ha fissato alcuni punti fermi circa la compatibilità di un'attività di predicazione porta a porta con la normativa dettata dalla direttiva 95/46/CE.

Una conferma iniziale, ed imprescindibile, deriva dall'inquadramento di una simile attività di propaganda quale trattamento dei dati personali, assoggettabile alla disciplina dell'Unione, per un duplice ordine di motivi.

Secondo i giudici europei, infatti, l'attività di predicazione svolta porta a porta, nei confronti di soggetti estranei al nucleo familiare dei membri predicatori, con la consequenziale registrazione e conservazione dei rispettivi dati personali in elenchi accessibili indistintamente da ogni appartenente alla confessione, costituisce indubbiamente un trattamento assoggettato alla normativa eurounitaria (e quindi alla derivata legislazione nazionale di recepimento)<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> D. lgs. n. 196 del 2003, art. 24, c. 1, lett. c).

<sup>181</sup> Corte di Giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione), sentenza 10 luglio 2018, causa C-25/17.

<sup>182</sup> Cfr. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 10 luglio 2018, paragrafi 39-45.

Benché il diritto di cercare di convincere altre persone, ad esempio mediante una predicazione, rientri, senza dubbio, nel novero delle declinazioni della libertà religiosa riconosciute e garantite dall'articolo 10 della Carta<sup>183</sup>, infatti, non si esclude che ai trattamenti di dati personali effettuati per il conseguimento di tali attività siano parimenti applicabili le prescrizioni contenute nella direttiva 95/46/CE<sup>184</sup>.

Del resto, ad avviso della Corte, è pur vero, che il proselitismo rappresentando una forma di azione essenziale per una comunità religiosa, comporta un necessario intervento della confessione in merito all'organizzazione, al coordinamento ed al sostentamento della stessa, che, di riflesso, dev'essere inquadrata, congiuntamente ai suoi membri predicatori, come responsabile dei trattamenti "effettuati da questi ultimi nell'ambito di un'attività di predicazione porta a porta organizzata, coordinata e incoraggiata da tale comunità, senza che sia necessario che detta comunità abbia accesso a tali dati o che si debba dimostrare che essa ha fornito ai propri membri istruzioni scritte o incarichi relativamente a tali trattamenti"; ciò comporta l'assoggettamento tanto della confessione quanto dei membri predicatori agli obblighi prescritti dalla normativa comunitaria e dalle normative nazionali di recepimento<sup>185</sup>.

Orbene, inquadrato il fenomeno con riferimento alla previgente normativa, veniamo ora ad osservare il medesimo nell'attuale prospettiva definita dal Regolamento (UE) n. 2016/679<sup>186</sup>, che, abrogando la citata direttiva 95/46/CE, ha

---

<sup>183</sup> "La Carta attribuisce un'ampia portata alla nozione di «religione» contenuta in tale disposizione, che può comprendere sia il forum *internum*, ossia il fatto di avere convinzioni, sia il forum *externum*, ossia la manifestazione pubblica della fede religiosa (sentenza del 29 maggio 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e a., C-426/16, punto 44 e giurisprudenza citata). Inoltre, la libertà di manifestare la propria religione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, che può assumere diverse forme quali, ad esempio, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti, include anche il diritto di cercare di convincere altre persone, ad esempio mediante una predicazione (Corte EDU, 25 maggio 1993, Kokkinakis c. Grecia, § 31, e Corte EDU, 8 novembre 2007, Perry c. Lettonia, § 52)", cit. Corte di Giustizia, sentenza 10 luglio 2018, paragrafi 47 e 48.

<sup>184</sup> *Ibidem*, paragrafo 49.

<sup>185</sup> *Ibidem*, paragrafi 70-75.

<sup>186</sup> Per un commento generale alla normativa eurolunitaria si rinvia a L. BOLOGNINI, E. PELINO, C. BISTOLFI (a cura di), *Il regolamento privacy europeo. Commentario alla nuova disciplina sulla protezione dei dati personali*, Milano, 2016.



reso altresì necessario un intervento del legislatore italiano<sup>187</sup> volto a rendere il codice *privacy* compatibile e conforme alla nuova disciplina eurounitaria anche attraverso l'abrogazione, fra gli altri, degli articoli 26 e 181 relativi al regime derogatorio previsto per le confessioni religiose.

Uno dei motivi ispiratori del regolamento europeo è stato, indubbiamente, rappresentato dall'esigenza di adottare misure adatte a garantire lo sviluppo del mercato digitale, pur nel rispetto dei principi di tutela della *privacy*, ivi incluso il diritto di controllo dell'interessato sui propri dati personali<sup>188</sup>.

In questo contesto anche il dato religioso pare assumere un'autonoma rilevanza e richiedere una specifica modalità di protezione, proprio in ragione della possibilità di essere trattato anche mediante i mezzi di comunicazione digitale.

Del resto, l'evoluzione tecnologia e i nuovi canali di condivisione dei dati consentono anche alle confessioni religiose di sperimentare nuove tecniche di proselitismo, basate proprio sullo sfruttamento del mezzo informatico e delle risorse ivi rinvenibili<sup>189</sup>. Al riguardo si pensi alla possibilità di tracciare le persone fisiche su internet, anche tramite l'eventuale ricorso a tecniche di trattamento dei dati consistenti nella profilazione del soggetto, il tutto per analizzarne o prevederne le preferenze, i comportamenti e le posizioni personali<sup>190</sup> ed indirizzare così la relativa attività di

---

<sup>187</sup> Attuato con d. lgs. n. 101 del 2018.

<sup>188</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 2016/679, considerando n. 6: “La rapidità dell'evoluzione tecnologica e la globalizzazione comportano nuove sfide per la protezione dei dati personali. La portata della condivisione e della raccolta di dati personali è aumentata in modo significativo. [...] La tecnologia ha trasformato l'economia e le relazioni sociali e dovrebbe facilitare ancora di più la libera circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione e il loro trasferimento verso paesi terzi e organizzazioni internazionali, garantendo al tempo stesso un elevato livello di protezione dei dati personali”. Secondo il successivo considerando n. 7, poi: “Tale evoluzione richiede un quadro più solido e coerente in materia di protezione dei dati nell'Unione, affiancato da efficaci misure di attuazione, data l'importanza di creare il clima di fiducia che consentirà lo sviluppo dell'economia digitale in tutto il mercato interno. È opportuno che le persone fisiche abbiano il controllo dei dati personali che le riguardano e che la certezza giuridica e operativa sia rafforzata tanto per le persone fisiche quanto per gli operatori economici e le autorità pubbliche”.

<sup>189</sup> *Infra* capitolo IV del presente lavoro.

<sup>190</sup> Regolamento (UE) n. 2016/679, considerando n. 24.

propaganda religiosa; o ancora la possibilità, per una confessione religiosa di inviare una periodica *newsletter* a mezzo posta elettronica a tutti coloro che l'abbiano richiesto; ecc..

Anche nel contesto delineato dal Regolamento, emerge dunque l'esigenza di contemperare il diritto alla libertà di propaganda religiosa con il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali<sup>191</sup>, a sua volta considerato alla luce della funzione sociale rivestita e, pertanto, in ragione del necessario bilanciamento con altri diritti, ivi inclusa la libertà di coscienza e religione, e non già in un'ottica di prerogativa assoluta<sup>192</sup>.

In questo quadro di riferimento, il dato religioso viene nuovamente annoverato nella categoria di dati personali, per loro natura, particolarmente sensibili, e pertanto meritevoli di una specifica protezione, che tenga debitamente conto del fatto che un loro trattamento potrebbe creare rischi significativi per i diritti e le libertà fondamentali<sup>193</sup> e potrebbe, parimenti, esporre l'interessato, con gradazioni di probabilità e gravità differenti, all'ulteriore rischio di subire un danno fisico, materiale o immateriale, quali ad esempio quelli attinenti condotte discriminatorie o la perdita di controllo sui propri dati<sup>194</sup>.

Muovendo da tali premesse, il Regolamento, dopo aver affermato un generale divieto di trattamento dei dati sensibili, affida agli Stati membri il compito di prevedere deroghe espresse al predetto divieto generale, ivi inclusi i casi in cui l'interessato esprima un consenso esplicito ovvero siano ravvisabili esigenze specifiche, quali, in particolare, l'ipotesi in cui il trattamento sia eseguito nel corso di legittime attività di talune associazioni o fondazioni il cui scopo sia permettere l'esercizio delle libertà

---

<sup>191</sup> *Ibidem*, considerando n. 1.

<sup>192</sup> *Ibidem*, considerando n. 4.

<sup>193</sup> *Ibidem*, considerando n. 51.

<sup>194</sup> *Ibidem*, considerando n. 75.

fondamentali<sup>195</sup>. Il tutto volgendo lo sguardo anche a due ulteriori esigenze connesse, quali la profilazione, da un lato, e la necessità di considerare sotto differenti profili la posizione delle confessioni religiose, dall'altro.

Infatti, secondo il Regolamento, qualora il dato religioso sia trattato mediante profilazione, “tale trattamento dovrebbe essere subordinato a garanzie adeguate”<sup>196</sup>, ivi incluse quelle idonee a minimizzare il rischio di errori ed a garantire la sicurezza dei dati personali “secondo una modalità che tenga conto dei potenziali rischi esistenti per gli interessi e i diritti dell'interessato e impedisca, tra l'altro, effetti discriminatori nei confronti di persone fisiche sulla base [...] della religione”<sup>197</sup>.

In secondo luogo, quindi, si rinviene la necessità di coordinare le disposizioni del GDPR, incluse quelle relative al trattamento dei dati di natura particolare, con le eventuali normative nazionali concernenti i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, allorché, ai sensi del considerando n. 165, “il presente regolamento rispetta e non pregiudica lo *status* di cui godono le chiese e le associazioni o comunità religiose negli Stati membri in virtù del diritto costituzionale vigente, in conformità dell'articolo 17 TFUE<sup>198</sup>”.

Tuttavia, sebbene ai sensi del richiamato articolo 17 TFUE “i diversi sistemi di relazioni Stato-confessioni [...] diffusi nei vari Paesi dell'Unione [...] non possano essere in alcun modo messi in discussione e nemmeno intaccati dalle previsioni normative dell'ordinamento dell'Unione”<sup>199</sup>, si esclude, per lo più, la sussistenza di un divieto generale ed assoluto per le istituzioni europee di intervenire con normative in grado

---

<sup>195</sup> *Ibidem*, considerando n. 51.

<sup>196</sup> Cfr. *ibidem*, considerando n. 71, che aggiunge: tali misure “dovrebbero comprendere la specifica informazione all'interessato e il diritto di ottenere l'intervento umano, di esprimere la propria opinione, di ottenere una spiegazione della decisione conseguita dopo tale valutazione e di contestare la decisione”.

<sup>197</sup> *Ibidem*, considerando n. 71.

<sup>198</sup> Cfr. S. BERLINGÒ, *La condizione delle Chiese in Europa*, ne *Il diritto ecclesiastico*, I, 2002, 1314, che definisce l'art. 17 del TFUE quale “clausola di salvaguardia degli *status*”.

<sup>199</sup> A. LICASTRO, *Il Diritto statale delle religioni nei Paesi dell'Unione europea. Lineamenti di comparazione*, Milano, 2012, 200 e ss..

di incidere, seppur accidentalmente ed indirettamente, sui rapporti tra Stato e fenomeno religioso.

In altri termini, senza voler svuotare di significato la disposizione del Trattato, la dottrina sembra orientata nel senso di ritenere che le normative nazionali debbono, ad ogni modo, essere coordinate con gli atti europei tesi ad intervenire, indirettamente, sulle questioni religiose e confessionali, con la conseguenza che le normative ecclesiastiche saranno sempre influenzate dalle disposizioni di diritto derivato, emanate in materie attribuite alla competenza dell'Unione e/o nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali, ivi inclusa la protezione dei dati personali<sup>200</sup>.

Del resto, se si considera che “il rispetto di ogni libertà, quindi della stessa libertà religiosa, è effettivo non solo [...] se risultano rispettate le regole interne di ogni comunità ma se in definitiva viene rispettata anche la dignità della persona umana”<sup>201</sup>, non parrebbe condivisibile un orientamento volto ad attribuire al principio di laicità ed autonomia degli ordini confessionali una netta prevalenza sull'obiettivo di salvaguardia del diritto alla dignità perseguito da una normativa eurounitaria come quella in esame.

In linea con tale inquadramento, l'articolo 91, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 2016/679 sancisce che: “qualora in uno Stato membro chiese e associazioni o comunità religiose applichino, al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento, *corpus* completi di norme a tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento, tali *corpus* possono continuare ad applicarsi purché siano resi conformi al presente regolamento”.

---

<sup>200</sup> Cfr. S. MONTESANO, *Brevi riflessioni sull'art. 17 TFUE e sul progetto di Direttiva del Consiglio recante disposizioni in materia di divieto di discriminazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), maggio 2015; ed ancora, M. TOSCANO, *La decisione del Mediatore europeo del 25 gennaio 2013: un passo avanti verso un'applicazione efficace dell'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), febbraio 2014.

<sup>201</sup> Cit. N. COLAIANNI, *Libertà religiosa e società dell'informazione*, cit., 215.

In Italia tale eventualità si è verificata, un'altra volta, solo con riferimento alla Chiesa cattolica che, con provvedimento del 24 maggio 2018, ha emanato il nuovo decreto generale della Conferenza Episcopale Italiana che contiene le disposizioni per la tutela del diritto alla buona fama e alla riservatezza dei dati relativi “alle persone dei fedeli, degli enti ecclesiastici e delle aggregazioni laicali, nonché alle persone che entrano in contatto con i medesimi soggetti”<sup>202</sup>, modificate ed integrate in modo da garantirne la conformità alla normativa europea.

Vi è da dire che in relazione ai profili che qui rilevano, il decreto non sembra introdurre cambiamenti significativi e rilevanti; stando poi a quanto disposto in merito alla tenuta di registri<sup>203</sup>, elenchi e schedari<sup>204</sup>, la disciplina risulta invariata, continuando a prevedere una generale competenza del diritto canonico in riferimento ai primi ed un regime misto rispetto ai secondi<sup>205</sup>.

Ne deriva che, all'interno della confessione cattolica, i dati personali, conservati in elenchi e schedari, qualora siano oggetto di operazioni di trattamento a fini propagandistici, saranno soggetti alle prescrizioni contenute nel Regolamento (UE) n. 2016/679 e nel codice *privacy*, come novellato dal decreto legislativo n. 101 del 2018.

---

<sup>202</sup> Decreto generale CEI, art. 1

<sup>203</sup> *Ibidem*, art. 8.

<sup>204</sup> *Ibidem*, art. 10.

<sup>205</sup> Parallelamente, altre disposizioni, mutuata dalla citata normativa europea, sembrano innovare in maniera interessante la disciplina; si pensi, ad esempio, alla codificazione dell'obbligo del titolare del trattamento di mettere in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire e dimostrare la sicurezza del trattamento e la conformità alla normativa (art. 14); ovvero alla previsione dell'obbligo di procedere ad una valutazione d'impatto (art. 16, secondo il quale: “Quando un tipo di trattamento, allorché prevede in particolare l'uso di nuove tecnologie, considerati la natura, l'oggetto, il contesto e le finalità del trattamento, può presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento effettua, prima di procedere al trattamento, una valutazione dell'impatto dei trattamenti previsti sulla protezione dei dati personali”; o, ancora, alla statuizione dell'obbligo di notificare e porre rimedio ad eventuali violazioni di dati personali (*data breach*) (art. 13). L'introduzione di tali prescrizioni è idonea ad incidere significativamente anche sui limiti apposti alla libertà di propaganda religiosa, in quanto la confessione religiosa e/o i suoi incaricati, nell'ambito di tale attività, dovranno garantirne il rispetto, pena l'irrogazione delle sanzioni previste dall'articolo 23 del medesimo decreto.

Ritornando all'impianto della normativa europea, accanto alla statuizione di cui all'articolo 91, primo paragrafo, sembrano assumere una specifica rilevanza, ai fini del presente studio, gli articoli 6 e 9, rispettivamente inerenti le condizioni di liceità dei trattamenti aventi ad oggetto dati personali comuni e categorie particolari di dati personali.

A ben vedere, il Regolamento effettua un notevole cambio di prospettiva nel trattamento dei dati comuni, in forza del quale il consenso dell'interessato da base giuridica per antonomasia diviene mera condizione residuale per la liceità del trattamento stesso.

Così, tra le altre ipotesi previste dall'articolo 6, il trattamento dei dati personali comuni è considerato lecito quando sia necessario per il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento, a condizione che non prevalgano gli interessi o i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato che richiedono la protezione dei dati personali<sup>206</sup>.

Il concetto di «interesse» è strettamente correlato, ma profondamente differente da quello di «finalità»<sup>207</sup>, in quanto mentre quest'ultima attiene all'obiettivo e/o allo scopo del trattamento, il primo consiste in un concetto più ampio che coincide con l'interesse che il titolare può avere ovvero il beneficio che può trarre dal trattamento stesso<sup>208</sup>; inoltre l'interesse dev'essere articolato in maniera sufficientemente chiara da

---

<sup>206</sup> Regolamento (UE) n. 2016/679, art. 6, par. 1, lett. f).

<sup>207</sup> Si veda il parere n. 6 del 9 aprile 2014 reso dal Gruppo di lavoro articolo 29 per la protezione dei dati personali e relativo al concetto di interesse legittimo del responsabile del trattamento ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 95/46/CE. Testo consultabile al sito: [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp217\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp217_it.pdf). Si precisa che il parere, in quanto reso in merito alla direttiva ormai abrogata, si riferisce al concetto di «responsabile del trattamento», sostituito dalla nuova figura del «titolare del trattamento» dal Regolamento (UE) n. 2016/679.

<sup>208</sup> “Per esempio, un'azienda potrebbe avere un interesse a tutelare la salute e la sicurezza del personale che lavora presso il suo impianto nucleare. Relativamente a questo aspetto, la finalità dell'impresa potrebbe essere l'attuazione di determinate procedure di controllo dell'accesso che giustifica il trattamento di taluni dati personali specifici al fine di contribuire a tutelare la salute e la sicurezza del personale”, cit., parere *sub* nota 183, pag. 28.

consentire il giudizio di bilanciamento tra il medesimo, da un lato, e gli interessi e i diritti fondamentali dell'interessato, dall'altro, nonché concreto ed effettivo, ossia qualcosa che corrisponda alle attività in corso o ai benefici previsti nell'immediato futuro<sup>209</sup>.

In questo contesto, affinché prevalga l'interesse legittimo del titolare, il trattamento dei dati personali deve essere “necessario” e “proporzionato” al fine di esercitare il diritto fondamentale in questione<sup>210</sup>.

In tale ottica, il Garante nazionale ha ritenuto fondato sul legittimo interesse del titolare (o di un terzo), il trattamento di dati personali effettuato dal medesimo per finalità di propaganda elettorale e connessa comunicazione politica<sup>211</sup>.

Ad avviso dell'Autorità, infatti, tra le ipotesi di bilanciamento contemplate dall'articolo 6, par. 1, lett. f), del Regolamento, debbono essere annoverate anche alcune disposizioni della previgente disciplina che non sono state espressamente richiamate dal decreto legislativo n. 101 del 2018, in quanto assorbite dalle norme introdotte dal Regolamento europeo; tra queste figurano, senza dubbi, “quelle che individuavano tra i presupposti di legittimità i trattamenti di dati provenienti da pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque (art. 24, comma 1, lett. c), d.lg. n. 196/2003, [...] nonché quelli effettuati da associazioni, enti, organismi senza scopo di lucro in riferimento agli aderenti e ai soggetti che hanno con essi contatti regolari nell'ambito delle legittime finalità come individuate nello statuto o nell'atto costitutivo (art. 24, comma 1, lett. h), d.lg. n. 196/2003 [...]”.

Tale inquadramento sembra trovare applicazione, *a fortiori*, anche in materia di diffusione qualificata delle convinzioni religiose, in quanto tale attività si presuppone

---

<sup>209</sup> *Ibidem*, pag. 28 e ss..

<sup>210</sup> *Ibidem*, pag. 29 e ss

<sup>211</sup> Prov. n. 96 del 18 aprile 2019, Provvedimento in materia di propaganda elettorale e comunicazione politica. Il testo integrale del provvedimento è consultabile sul sito del Garante, all'indirizzo: <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9105201>.

appannaggio di un diritto fondamentale, esercitabile sì individualmente o collettivamente, ma pur sempre afferente ad un interesse privato del singolo o del gruppo di fede e, pertanto, personale<sup>212</sup> e ben bilanciabile con un contrastante interesse legittimo del titolare.

Ciò permette quindi di sostenere che anche sotto la vigenza della nuova disciplina, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lett. f) del GDPR, alle confessioni religiose sia consentito effettuare trattamenti di dati personali "comuni" per finalità di propaganda fideistica, allorché tali dati siano contenuti in pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque, ovvero siano riferiti agli adepti e/o a soggetti che abbiano con esse contatti regolari nell'ambito delle legittime finalità come individuate nello statuto o nell'atto costitutivo.

Orbene, per tirare le fila del discorso sinora strutturato, pare utile ed opportuno richiamare lo schema elaborato dal Garante per la protezione dei dati personali con riferimento all'utilizzo di dati comuni, per finalità di propaganda elettorale<sup>213</sup> e, come già specificato, applicabile *a fortiori* all'utilizzo di dati relative alle convinzioni religiose dell'interessato per finalità di propaganda religiosa.

Secondo quanto stabilito dall'Autorità, quindi, è possibile contattare gli interessati ed inviare loro materiale di propaganda senza previo il consenso, allorché i dati siano contenuti in elenchi o registri pubblici ed altre fonti documentali, detenuti da soggetti pubblici, accessibili da chiunque, ovvero qualora i dati siano riferiti agli aderenti a partiti o movimenti politici (*rectius*: confessioni o associazioni religiose) o a soggetti che abbiano con essi contatti regolari.

---

<sup>212</sup> Cfr. J. PASQUALE CERIOLI, *Propaganda religiosa*, cit., 152.

<sup>213</sup> Cfr. il summenzionato provv. n. 96 del 18 aprile 2019 (Provvedimento in materia di propaganda elettorale e comunicazione politica) ed il relativo comunicato stampa del 19 aprile 2019 (Elezioni europee: dal Garante privacy le regole per la propaganda elettorale), pubblicato sul sito del Garante, all'indirizzo: <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9105208>.



Di contro, non sono in alcun modo utilizzabili i dati raccolti o usati per lo svolgimento di attività istituzionali come: l'anagrafe della popolazione residente, gli archivi dello stato civile, le liste elettorali di sezione già utilizzate nei seggi, gli elenchi di iscritti ad albi e collegi professionali e gli indirizzi di posta elettronica tratti dall'Indice nazionale dei domicili digitali. Parimenti, non sono utilizzabili i dati resi pubblici sulla base di atti normativi per finalità di pubblicità o di trasparenza come, ad esempio: quelli presenti nei documenti pubblicati nell'albo pretorio on line, quelli relativi agli esiti di concorsi, quelli riportati negli organigrammi degli uffici pubblici contenenti recapiti telefonici ed indirizzi mail. È esclusa, infine, l'utilizzabilità dei dati raccolti da titolari di cariche elettive e di altri incarichi pubblici nell'esercizio del loro mandato elettivo o dell'attività istituzionale.

Fuori dai casi in cui i dati personali siano stati forniti direttamente dall'interessato, sono utilizzabili previo consenso informato i recapiti telefonici contenuti negli elenchi telefonici, al fine di effettuare chiamate o inviare sms ed e-mail, ovvero i dati reperibili sul web (come ad esempio quelli presenti nei profili dei social network e di messaggistica istantanea, nonché quelli ricavati da forum o blog), o ancora i dati raccolti automaticamente con appositi software (*web scraping*), le liste di abbonati di un *provider* ed i dati pubblicati su siti web per specifiche finalità di informazione aziendale, commerciale o associative. Il consenso risulta parimenti necessario in caso di trattamento di dati raccolti nell'esercizio di attività professionali, di impresa o nell'ambito della professione sanitaria, ovvero in occasione di specifiche iniziative (es. petizioni, proposte di legge, referendum, raccolte di firme) e di quelli di sovventori occasionali.

Alla luce di tali regole, la propaganda religiosa potrà essere condotta nel mero rispetto delle prescrizioni regolamentari allorché i dati personali "comuni" utilizzati a tal fine siano rinvenibili in fonti accessibili da chiunque, ovvero sia riferiti

a membri della confessione religiosa propagandista o dei relativi enti civilmente riconosciuti o di chi abbia contatti regolari con i medesimi.

Il discorso appare in parte differente qualora i dati oggetto di trattamento attengano alle convinzioni religiose dell'interessato.

Infatti, fatti salvi i casi di espresso consenso dell'interessato, è lo stesso Regolamento a consentire il trattamento di dati appartenenti a categorie particolari ove effettuato “nell'ambito delle sue legittime attività e con adeguate garanzie, da una fondazione, associazione o altro organismo senza scopo di lucro che persegua finalità [...] religiose [...], a condizione che il trattamento riguardi unicamente i membri, gli ex membri o le persone che hanno regolari contatti con la fondazione, l'associazione o l'organismo a motivo delle sue finalità e che i dati personali non siano comunicati all'esterno senza il consenso dell'interessato”<sup>214</sup>.

Da ultimo, il trattamento di tali dati è consentito anche laddove riguardi informazioni personali rese manifestamente pubbliche dall'interessato<sup>215</sup> purché, come puntualizzato dal Comitato europeo per la protezione dei dati, “al pari di altre deroghe riferite alle categorie particolari di dati personali, anche in questo caso l'interpretazione [sia] restrittiva, in quanto la deroga non può essere utilizzata per legittimare il trattamento di dati derivati” (c.d. *inferred data*)<sup>216</sup>.

Il tutto nel rispetto delle prescrizioni dettate dai *corpus* normativi eventualmente adottati dalle confessioni religiose e compatibili con le disposizioni del Regolamento (UE) n. 2016/679.

---

<sup>214</sup> Regolamento (UE) n. 2016/679, art. 9, par. 2, lett. d).

<sup>215</sup> *Ibidem*, art. 9, par. 2, lett. e).

<sup>216</sup> Cfr. Provv. n. 96 del 18 aprile 2019.

## CAPITOLO IV

### I mezzi di diffusione del messaggio religioso

**SOMMARIO: 1. Il quadro costituzionale di riferimento – 2. La propaganda religiosa nella legislazione di settore: accesso al mezzo e principio pluralistico - 3. Le nuove frontiere della propaganda religiosa. Prospettive *de iure condendo***

#### 1. Il quadro costituzionale di riferimento

Affrontare oggi il tema della propaganda religiosa richiede non solo di riflettere sulle sue radici storiche e sulla disciplina afferente i limiti funzionali alla tutela di diritti e libertà confliggenti, ma anche di considerare inevitabilmente le questioni sottese ai mezzi di comunicazione di massa, quali in particolare la radiofonia e la radiotelevisione, tradizionalmente intesi, nell'ordinamento italiano, come gli strumenti più efficaci per raggiungere un numero ampio di soggetti.

In questa prospettiva risultano preziosi i contributi secondo i quali, soprattutto negli ordinamenti democratici in cui vige il principio della libertà di manifestazione del pensiero critico<sup>1</sup>, la propaganda, per perseguire i fini che le sono propri, debba necessariamente ricorrere a tecniche persuasive provenienti dal campo sociologico e psicologico<sup>2</sup> e debba, parimenti, servirsi di forme di comunicazione, debitamente coordinate fra loro, che consentano di influenzare l'opinione pubblica a favore del propagandista o del gruppo che la promuove<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La questione è affrontata con curato approfondimento da N. CHOMSKY, E. S. HERMAN, *Manufacturing Consent: the Political economy of Mass Media*, New York, 1988.

<sup>2</sup> Ampiamente sul punto, si rinvia ai lavori già richiamati di A. MIOTTO, *Psicologia della propaganda*, cit.; e J. ELLUL, *Storia della propaganda*, cit., 3 e ss..

<sup>3</sup> Cfr. M. RAGNEDDA, *La propaganda tra passato e presente*, cit., 273.

Sebbene formulate in termini ampi e senza specifico riferimento alla propaganda religiosa, tali considerazioni sembrano estensibili anche ad essa, allorché, in tale ambito, la necessità di incontrare e far leva sulle coscienze dei destinatari fa sorgere l'esigenza di compiere una scelta oculata in termini di mezzo di diffusione del credo veicolato.

Del resto, deve ritenersi che il diritto a propagandare la propria fede comprenda ed implichi il connesso diritto di fruire dei mezzi necessari affinché il proprio messaggio possa raggiungere i rispettivi destinatari, sortendo gli effetti desiderati<sup>4</sup>.

Se non si aderisse a tale impostazione, infatti, il diritto tutelato dall'articolo 19 risulterebbe svuotato del proprio contenuto, in ragione del fatto che non garantire al propagandista la possibilità di fruire dei mezzi di comunicazione di massa significherebbe, in concreto e logicamente, privare il medesimo della connessa possibilità di diffondere il credo prescelto, al fine, già visto, di convincere gli altri circa la sua bonarietà.

Un simile inquadramento sembra sottendere, dunque, una lettura sistematica tra l'articolo 19 e il primo comma dell'articolo 21 della Costituzione<sup>5</sup>, in forza del quale, come noto, "tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione".

In linea con ciò, non pare dubbia la constatazione che la libertà, riconosciuta ad ogni individuo, di propagandare i propri dogmi di fede rappresenti, invero, una specifica declinazione della manifestazione del pensiero, nel caso connotata dal contenuto religioso del medesimo, destinataria di una peculiare protezione da parte

---

<sup>4</sup> Sembra concorde con tale inquadramento anche G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Milano, 1957, 68, ad avviso del quale la libertà religiosa implica "la facoltà di manifestare liberamente, con ogni mezzo di diffusione, il proprio pensiero in materia religiosa".

<sup>5</sup> Concorde sul punto sembra anche M. TOSCANO, *L'ordinamento radiotelevisivo e la comunicazione religiosa*, in G. CASUSCELLI, *Nozioni di diritto ecclesiastico*, cit., 433, secondo il quale "il riconoscimento a ogni individuo e gruppo del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero in materia religiosa discende dal combinato disposto degli artt. 19 e 21 Cost."

della Costituzione, in alcun modo limitativa, però, delle garanzie ancorate alla libertà di espressione dal primo comma dell'articolo 21.

In questa prospettiva, la tutela costituzionale del fenomeno deve, necessariamente, spingersi sino a comprendere ed individuare gli attuali canali di esercizio della libertà in esame, presi in considerazione come aspetto irrinunciabile della medesima e, pertanto, meritevole di uno studio ed una protezione dedicati.

Ciò nella convinzione che nel contesto moderno il discorso sulla propaganda vada “trasfuso in quello sulla comunicazione”<sup>6</sup>.

Orbene, poste queste necessarie premesse, non deve sorprendere se, anche nell'ambito religioso, lo studio dei mezzi di diffusione del pensiero sia incentrato per lo più sulla radiotelevisione<sup>7</sup> e la radiofonia che, nel panorama odierno, rivestono un'importanza ancora centrale nonostante l'avvento delle tecnologie digitali<sup>8</sup>, tipicamente capaci di abbattere le barriere tecniche e gli ostacoli all'accesso dei *media* tradizionali.

È la stessa dottrina ecclesiasticista a condividere tale impostazione, osservando come “tutti conoscono l'incidenza che gli strumenti mediatici hanno nel rafforzare l'immagine di una Chiesa, e pochi ignorano quelle trasmissioni televisive nelle quali la Scrittura viene proclamata, e declamata, da predicatori molto decisi che non esitano

---

<sup>6</sup> G. BUSINO, *Propaganda* (voce), in *Enciclopedia Einaudi*, vol. XI, Torino, 1980, 292.

<sup>7</sup> L'importanza della televisione nell'ambito delle attività propagandistiche era già stata rilevata dal L. MANCONI, *La propaganda*, Torino, 1955, 151, nel quale l'autore sottolineava come la televisione fosse “un mezzo di informazione completo perché dispone delle immagini, della parola, del suono e anche del colore. [...] Quale influenza può avere sul pubblico e sugli elettori un manifesto, un cartellone stradale, un ritratto gigantesco, un opuscolo o un volantino, in confronto dell'effetto prodotto dall'immagine di un uomo politico o di un candidato, vivo e parlante?”. Dello stesso avviso appare anche C. FRECCERO, *Televisione*, Torino, 2013, che afferma: “la televisione ha rappresentato in questo [ultimo] trentennio il medium più diffuso. E come tale, ha contrapposto l'immagine alla logica rigorosa della pagina scritta, che costituiva la *galassia Gutenberg*. Se condividiamo le teorie di McLuhan che identificano il messaggio con il medium, dobbiamo ipotizzare che la televisione abbia imposto le sue regole anche alle altre sfere della società, come la politica, il mercato, la stessa organizzazione del pensiero, così come la stampa aveva creato l'uomo tipografico”.

<sup>8</sup> *Infra* paragrafo 3 del presente capitolo.

ad esibire eventi miracolistici così numerosi ed eclatanti da lasciare stupefatti, e increduli”<sup>9</sup>.

Il pensiero così espresso in sede giuridica sembra peraltro condiviso anche dai vertici della Chiesa cattolica, da sempre orientata nel senso di riconoscere l’impiego dei *mass media* quale parte irrinunciabile dell’evangelizzazione stessa, di talché non sarebbe sufficiente utilizzarli “solo per diffondere il messaggio cristiano e Magistero della Chiesa”, ma occorrerebbe altresì piegare l’articolazione del messaggio stesso alle esigenze di funzionalità dei medesimi, integrando, cioè, il messaggio “in questa «nuova cultura» creata dalla comunicazione moderna”<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico – Tradizione europea, legislazione italiana*, Torino, 2010, 142.

<sup>10</sup> Queste le parole pronunciate dal Sommo Pontefice, San Giovanni Paolo II, nella lettera enciclica *Redemptoris missio* – circa la permanente validità del mandato missionario, del 7 dicembre 1990, il cui testo è consultabile al sito [http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/it/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_07121990\\_redemptoris-missio.html](http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/it/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_07121990_redemptoris-missio.html). A ben vedere tale pensiero trova riscontro nell’esortazione apostolica *Evangelii Nuntiandi* dell’8 dicembre 1975, nell’ambito della quale l’allora Papa, Paolo VI, affermava: “Nel nostro secolo, contrassegnato dai mass media o strumenti di comunicazione sociale, il primo annuncio, la catechesi o l’approfondimento ulteriore della fede, non possono fare a meno di questi mezzi come abbiamo già sottolineato. Posti al servizio del Vangelo, essi sono capaci di estendere quasi all’infinito il campo di ascolto della Parola di Dio, e fanno giungere la Buona Novella a milioni di persone. La Chiesa si sentirebbe colpevole di fronte al suo Signore se non adoperasse questi potenti mezzi, che l’intelligenza umana rende ogni giorno più perfezionati; servendosi di essi la Chiesa «predica sui tetti» il messaggio di cui è depositaria; in loro essa trova una versione moderna ed efficace del pulpito. Grazie ad essi riesce a parlare alle moltitudini”; il testo integrale dell’esortazione è pubblicato all’indirizzo [http://www.vatican.va/content/paul-vi/it/apost\\_exhortations/documents/hf\\_p-vi\\_exh\\_19751208\\_evangelii-nuntiandi.html#\\_ftn72](http://www.vatican.va/content/paul-vi/it/apost_exhortations/documents/hf_p-vi_exh_19751208_evangelii-nuntiandi.html#_ftn72).

L’importanza dei mass media è riconosciuta, ed anzi enfatizzata, anche dall’attuale Pontefice, Papa Francesco, che nel discorso reso il 17 dicembre 2015, in occasione della presentazione delle lettere credenziali degli ambasciatori di Guinea, Lettonia, India e Bahrein, ha sottolineato come nell’opera di promozione di una cultura di solidarietà e condivisione, un ruolo decisivo sia rivestito “anche i mass-media, che ai nostri giorni influenzano in misura notevole gli atteggiamenti personali e sociali”; il testo integrale del discorso è pubblicato su [http://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2015/december/documents/papa-francesco\\_20151217\\_ambasciatori-non-residenziali.html](http://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2015/december/documents/papa-francesco_20151217_ambasciatori-non-residenziali.html). L’attenzione riservata dalla Chiesa ai mezzi di comunicazione di massa è resa nota inoltre dalle decisioni assunte in merito dalla stessa. Si pensi all’istituzione nel 1931 di Radio Vaticana, seguita poi dalla scelta di dotarsi di un Centro Televisivo Vaticano nel 1983, avente lo scopo di “contribuire all’annuncio universale del Vangelo, documentando con le immagini televisive il ministero pastorale del Sommo Pontefice e le attività della Sede Apostolica”. Iniziative poi seguite dall’apertura, nel 1998, del noto canale televisivo TV2000 (già SAT2000), presentato come: “una tv per l’uomo. È una tv per chi crede e per chi cerca. Una tv che rende fruibile a tutti, senza filtri deformanti, l’attività e il magistero del Papa. Una tv che sa raccontare i grandi eventi ecclesiali, ma anche la vita quotidiana delle comunità locali, delle parrocchie, dei missionari. Una tv che offre ogni giorno la celebrazione dell’Eucaristia e la recita del Rosario. Una tv con l’anima”; ed in ultimo si pensi a Radio Maria – Una voce cristiana in Italia e nel mondo, che ad oggi ha assunto, appunto, una dimensione transazionale.

Ma vieppiù.

Se la considerazione dei problemi attuali relativi al rapporto tra libertà di propaganda religiosa e necessario utilizzo dei mezzi di comunicazione di massa riflette la disciplina tutt'altro che settoriale definita dall'articolo 21 della Costituzione, non si possono in alcun modo trascurare i caratteri tecnici specifici che connotano i mezzi stessi, anche volgendo un dedicato sguardo alle implicazioni costituzionali del fenomeno.

Sul punto non può non rilevarsi come la posizione di assoluto protagonismo assunta dalla radiotelevisione nel panorama dei mezzi di diffusione sia oggetto di un più generale costante e pacifico orientamento giurisprudenziale.

È la stessa Corte costituzionale, infatti, ad affermare, a più riprese, come l'attitudine della radiotelevisione ad adempiere a fondamentali compiti di informazione, formazione culturale della popolazione e diffusione di programmi che in vario modo incidono sulla pubblica opinione, consenta di distinguere la medesima dagli altri canali di comunicazione<sup>11</sup>.

In aggiunta alla strumentalità del mezzo al raggiungimento di fini tipici dell'ordinamento democratico - quali l'informazione e la formazione di una pubblica opinione - ciò che, ad avviso dei giudici costituzionali, contribuisce ad attribuire al medesimo una propria specificità è altresì la "peculiare diffusività e pervasività del messaggio televisivo"<sup>12</sup>, tale da giustificare, come si avrà modo di vedere, l'adozione di una rigorosa disciplina capace di garantire la formazione di un libero convincimento

---

<sup>11</sup> *Ex plurimis*, Corte costituzionale sentenza n. 225 del 1974 e n. 148 del 1981. In particolare si segnala il passaggio contenuto al punto 3 in diritto di quest'ultima, nel quale la Corte individua quali dati caratteristici del mezzo di diffusione radiotelevisivo "la sua notoria capacità di immediata e capillare penetrazione nell'ambito sociale attraverso la diffusione nell'interno delle abitazioni e per la forza suggestiva della immagine unita alla parola", specificando come tali caratteristiche consentano al mezzo di dispiegare "una peculiare capacità di persuasione e di incidenza sulla formazione dell'opinione pubblica nonché sugli indirizzi socio-culturali, di natura ben diversa da quella attribuibile alla stampa".

<sup>12</sup> Tra le altre, si rinvia a Corte costituzionale, sentenza n. 420 del 1994 e n. 155 del 2002.

e di una incondizionata volontà dei consociati su argomenti contraddistinti da una certa sensibilità.

La naturale limitatezza del mezzo<sup>13</sup> non consente, tuttavia, di configurare “un diritto soggettivo del privato all’attivazione ed all’esercizio di impianti radiotelevisivi”<sup>14</sup>, condizionando, così, l’assetto normativo della materia.

La distribuzione del segnale via etere terrestre pone, di fatto, un problema correlato al numero limitato di radio frequenze<sup>15</sup>, dunque vien da sé che gli impianti radiotelevisivi comportino “l’utilizzazione di un bene comune - (appunto) l’etere - naturalmente limitato e perciò non fruibile da tutti” e presuppongano “necessariamente, di conseguenza, un provvedimento di assegnazione della banda di frequenza”<sup>16</sup>.

Nel silenzio della Carta costituzionale, è la stessa Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali a legittimare un simile approccio prevedendo che la libertà di espressione “non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive”<sup>17</sup>.

Quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale e dalla Convenzione europea permette di evincere che alla libertà di manifestazione del pensiero, ivi incluso quello

---

<sup>13</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 59 del 1960.

<sup>14</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 102 del 1990.

<sup>15</sup> Il problema è stato in parte ridimensionato con il passaggio dall’analogico al digitale terrestre, responsabile di una decisiva rivoluzione del settore, ove di fatto si è registrato un aumento quantitativo delle frequenze disponibili e, quindi, un accesso alle medesime da parte di numerosi nuovi operatori. Nonostante questo, nel panorama religioso, non si sono registrati mutamenti significativi di prospettiva, soprattutto con riferimento alle confessioni minoritarie, sicché risultano ancora attuali le questioni attinenti all’accesso ed alla fruizione del *medium*. Per uno studio approfondito circa le principali piattaforme trasmissive si rinvia a R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, Milano, 2018, 251 e ss..

<sup>16</sup> *Ibidem*. Come noto, la naturale limitatezza del mezzo unita alla qualificazione dello stesso come servizio pubblico essenziale, servizio sociale e attività di preminente interesse hanno giustificato, per anni, l’applicazione dell’art. 43 della Costituzione sul monopolio statale della radiodiffusione a livello nazionale. Sul punto, fra le altre, si segnalano Corte costituzionale sentenza n. 194 del 1987, n. 59 del 1960, n. 202 del 1976, n. 148 del 1981, n. 420 del 1994.

<sup>17</sup> Cedu, art. 10, par. 1.



religioso, espresso anche in chiave propagandistica, non corrisponda un automatico diritto all'utilizzazione del mezzo.

Ciò non toglie, ad ogni modo, che al soggetto che intenda avvalersi del mezzo radiotelevisivo sia riconosciuta una posizione giuridicamente tutelata, in forza della quale deve essere posto in una posizione di uguaglianza con gli altri potenziali soggetti e devono essere rimossi ingiustificati ostacoli di fatto o di diritto in ordine all'uso del mezzo<sup>18</sup>.

Queste considerazioni pongono, comunque, alcuni problemi di coordinamento e bilanciamento con il contrapposto diritto alla libertà di informazione<sup>19</sup>, muovendo dal quale la giurisprudenza costituzionale mette a fuoco le declinazioni del principio pluralistico nel campo della radiotelevisione.

Orbene, come ormai pacificamente ammesso e condiviso in dottrina<sup>20</sup> ed in giurisprudenza<sup>21</sup>, l'articolo 21 della Costituzione è interpretato nel senso di includere sotto la copertura costituzionale prevista per la manifestazione del pensiero, anche la diffusione di informazioni e notizie (libertà di informazione c.d. «attiva»), sicché i due fenomeni non vengono in oggi considerati come due libertà diverse, bensì come

---

<sup>18</sup> Cfr. Corte costituzionale n. 105 del 1972, punto 3 in diritto: "Naturalmente, che "tutti" abbiano diritto di manifestare il proprio pensiero "con ogni mezzo", non può significare che tutti debbano avere, in fatto, la materiale disponibilità di tutti i possibili mezzi di diffusione, ma vuol dire, più realisticamente, che a tutti la legge deve garantire la giuridica possibilità di usarne o di accedervi, con le modalità ed entro i limiti resi eventualmente necessari dalle peculiari caratteristiche dei singoli mezzi o dalla esigenza di assicurare l'armonica coesistenza del pari diritto di ciascuno o dalla tutela di altri interessi costituzionalmente apprezzabili, giusta i criteri di cui questa Corte ha fatto applicazione in varie occasioni (sentenze n. 59 del 1960, n. 48 del 1964, n. 11 del 1968)".

<sup>19</sup> La libertà di informazione si presenta come il frutto di un processo giurisprudenziale e dottrinale volta a far fronte all'affermazione dei mezzi di comunicazione di massa, profondamente diversi, dal punto di vista tecnico, rispetto alla già nota stampa. Tale processo è testimoniato anche dalle parole di P. BARILE, S. GRASSI, *Informazione*, cit., 200, secondo gli eventi storici descritti hanno dimostrato "l'insufficienza delle tradizionali concezioni della libertà di espressione e della libertà di iniziativa e la necessità di ampliarne e specificarne il contenuto nelle nuove formule: libertà di informazione, diritto all'informazione".

<sup>20</sup> Sul punto, tra gli altri, si rinvia a P. BARILE, S. GRASSI, *Informazione*, cit., 200 e ss.; V. CRISAFULLI, *Problematica della "libertà di informazione"*, cit., 286. Più genericamente, sulla libertà di informazione, si vedano i lavori di P. COSTANZO, *L'informazione*, Bari, 2004; ID., *Informazione nel diritto costituzionale*, cit., 319 e ss..

<sup>21</sup> *Ex plurimis*, Corte costituzionale sentenza n. 25 del 1965 e n. 18 del 1966; nonché, più specificamente, sentenza n. 102 del 1975, nella quale si afferma che la libertà di manifestazione del pensiero ricomprende anche la "libertà di dare e divulgare notizie, opinioni, commenti".

un'unica fattispecie, declinata in modo differente a seconda del contesto di riferimento<sup>22</sup>.

All'affermata libertà di informare si affianca, dunque, sempre ad avviso dell'orientamento prevalente e consolidato, un interesse generale della collettività all'informazione<sup>23</sup>, indistintamente riconosciuto a tutti e che "in un regime di libera democrazia, implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee"<sup>24</sup>.

Ad avviso della costante giurisprudenza costituzionale, quindi, la libertà di manifestare il proprio pensiero con qualunque mezzo di diffusione, affermata e garantita dal primo comma dell'articolo 21 della Costituzione, ricomprende tanto il diritto di informare quanto quello di essere informati<sup>25</sup>, che risultano per l'effetto assistiti dalla clausola di inviolabilità di cui all'articolo 2 e pertanto annoverati tra i valori fondamentali dell'impianto costituzionale<sup>26</sup> nonché tra i diritti soggettivi assoluti dell'individuo<sup>27</sup>.

Ne deriva che il diritto all'informazione, attiva e passiva, debba necessariamente essere interpretato in ragione dei principi fondanti l'ordinamento, che esigono, fra l'altro, la formazione di un'opinione pubblica libera e consapevole quale base della democrazia.

---

<sup>22</sup> Un simile orientamento pare in linea anche con quanto affermato dall'art. 10, par. 1, della Cedu, che afferma: "Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni [...]". Le medesime parole sono riprese anche dall'art. 11, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che si limita solamente a sostituire il termine «persona» con la parola «individuo».

<sup>23</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 94 del 1977, punto 3 in diritto.

<sup>24</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 105 del 1972, punto 4 in diritto.

<sup>25</sup> Tra le altre, Corte costituzionale sentenza n. 202 del 1976; n. 148 del 1981; n. 826 del 1988.

<sup>26</sup> Sul punto si segnala Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 1996, punto 3 in diritto, che precisa come "l'informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi, esprima non tanto una materia, quanto una "condizione preliminare" o un "presupposto insopprimibile" per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico".

<sup>27</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 112 del 1993, punto 7 in diritto.

Tale assunto conduce a ritenere che il diritto all'informazione sia qualificato e caratterizzato "dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie [...], dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti, dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata [...], nonché dal rispetto della dignità umana, dell'ordine pubblico, del buon costume e del libero sviluppo psichico e morale dei minori"<sup>28</sup>.

Orbene, a tornare centrale nel quadro di riferimento è dunque proprio il pluralismo che, come ampiamente visto, assurge a valore fondamentale dell'ordinamento democratico.

Calato nel campo dell'informazione radiotelevisiva, tale principio implica due ordini di conseguenze.

In primo luogo, si ravvisa la necessità di garantire l'accesso al mezzo di quante più voci siano consentite dalla natura tecnica del medesimo, sicché con riferimento all'emittenza privata si deve intervenire per garantire anche ai portatori di opinioni differenti di esprimersi senza essere emarginati "a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi e senza essere menomati nella loro autonomia"<sup>29</sup>.

In secondo luogo, poi, il pluralismo informativo nella dimensione radiotelevisiva si manifesta nella possibilità per il cittadino di scegliere tra molteplici fonti informative, ossia tra programmi che garantiscano l'espressione di tendenze aventi caratteri eterogenei<sup>30</sup>.

Analizzando le pronunce rese sul punto, si può notare come la Corte costituzionale, con un'annosa giurisprudenza, abbia riconosciuto, anche nel settore radiotelevisivo, la centralità del principio pluralistico, nelle relative declinazioni di

---

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 826 del 1988, punto 11 in diritto.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

pluralismo esterno ed interno, inquadrato come risvolto positivo del diritto all'informazione.

Nella sua dimensione esterna, tipicamente più generale e frutto di una lettura sistematica degli articoli 21 e 41 della Costituzione<sup>31</sup>, il principio pluralistico si considera attuato allorché sia garantita un'effettiva libertà di concorrenza tra gli operatori del settore sia con riferimento al momento dell'accesso sia durante la permanenza in esso.

Una simile declinazione del principio in esame è desumibile dall'orientamento consolidato con cui la Corte costituzionale esclude, da un lato, la possibilità di una concentrazione tecnica ed economica e, dall'altro, l'insufficienza della situazione italiana di duopolio caratterizzato da un polo pubblico ed uno privato<sup>32</sup>.

Sotto il primo profilo a rilevare è l'affermazione contenuta nella già citata sentenza n. 148 del 1981 nella quale il giudice delle leggi evidenzia come la posizione di preminenza di un soggetto o di un gruppo privato - operanti in regime di monopolio od oligopolio - non possa, in alcun modo, comprimere la libertà di manifestazione del pensiero, nella sua accezione di libertà di informazione, di tutti quegli altri soggetti che, più deboli dal punto di vista economico e tecnico, finirebbero per veder ridotto l'ambito di esercizio della loro libertà, in un palese contrasto con le regole del sistema democratico<sup>33</sup>.

Accanto a tale affermazione, come anticipato, assume un'evidente importanza anche la florida giurisprudenza con la quale la Corte costituzionale ha rilevato

---

<sup>31</sup> La Corte ha tuttavia chiarito che in caso di conflitto tra i valori costituzionali protetti dalle due disposizioni costituzionali, dovrà, come ovvio, prevalere quello tutelato dall'art. 21; a tal proposito con la sentenza n. 420 del 1994, punto 14.4 in diritto, il giudice delle leggi specifica che “[.] l’opportunità di conseguire una dimensione di impresa ottimale sotto il profilo economico-aziendale, non risponde [...] alla preminente necessità di assicurare il maggior numero possibile di voci, in rapporto alle frequenze disponibili ed alla esigenza che struttura dimensionale e forza economica delle imprese siano funzionali alla finalità primaria di garantire, anche grazie alla indipendenza delle imprese stesse, la libertà e il pluralismo informativo e culturale”.

<sup>32</sup> Cfr. R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., 44.

<sup>33</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 148 del 1981, punto 3 in diritto.

l'insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle esigenze costituzionali di attuazione del principio del pluralismo informativo esterno, inteso come “uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia”, per la realizzazione del quale si ravvisa “la necessità”, appunto, “di assicurare l'accesso al sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse”<sup>34</sup>.

Così, muovendo da tali premesse, la Corte insiste sull'ineludibilità del principio di pluralismo informativo esterno che “va difeso contro l'insorgere di posizioni dominanti<sup>35</sup> o comunque preminenti, tali da comprimere sensibilmente questo fondamentale valore”<sup>36</sup>.

Il quadro delineato dalla giurisprudenza costituzionale mostra, tuttavia, un'inevitabile debolezza rappresentata, come già detto, dalle caratteristiche tecniche del mezzo e dalla configurabilità dell'attività radiotelevisiva quale servizio pubblico che, ancora oggi, giustificano e legittimano l'attività della concessionaria del servizio pubblico.

È proprio con riferimento a tale situazione, dunque, che entra in gioco l'ulteriore profilo interno del pluralismo informativo, in forza del quale, nell'impossibilità di realizzare compiutamente quello esterno, si impone alla concessionaria di consentire

---

<sup>34</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 466 del 2002, punto 8 in diritto. In merito si segnala anche la relativa nota di P. COSTANZO, *La libertà di informazione non può più attendere: ma la Corte continua ad ammettere il transitorio pur censurando l'indefinito*, in *Giur. cost.*, 2002, 3896 e ss..

<sup>35</sup> In merito alla necessità di escludere ogni qualsivoglia posizione dominante, la Corte precisa come l'effettiva pluralità di iniziative economiche da parte degli operatori del settore debba essere valutata con riferimento ad ogni mezzo di diffusione del pensiero, escludendo la possibilità di una sorta di compensazione tra i diversi *medium* concorrenti. Emblematiche a tal proposito sono le parole pronunciate dalla sentenza n. 420 del 1994, punto 14.5 in diritto, secondo le quali: “né infine l'inidoneità del limite “anti-trust” è in alcuna misura diminuita dall'ampliamento della prospettiva a tutta l'area dei mezzi di comunicazione o alla dimensione extra-nazionale, atteso che - come emerge dalla già citata giurisprudenza di questa Corte - il principio del pluralismo delle voci deve avere specifica e settoriale garanzia nel campo dell'emittenza radiotelevisiva (anche) in ragione della già ricordata peculiare diffusività e pervasività del messaggio televisivo, mentre il riferimento territoriale è necessitato dalle ben note barriere linguistiche”.

<sup>36</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 826 del 1988, punto 26 in diritto. Concetto poi ripreso dalle successive sentenze n. 420 del 1994, n. 466 del 2002 e n. 151 del 2005.

l'accesso diretto alla programmazione al maggior numero di voci possibile e di fornire, per l'effetto, ai cittadini un'informazione imparziale, obiettiva e completa delle diversificate correnti culturali, politiche, sociali e religiose presenti nella società<sup>37</sup>.

Come si avrà modo di argomentare nel prosieguo del presente lavoro, alcuni obblighi tipici del pluralismo interno trovano terreno di applicazione anche con riferimento alle emittenti private; il tutto in conformità con l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale secondo la quale “per l'emittenza radiotelevisiva privata il pluralismo interno, inteso come apertura alle varie voci presenti nella società, incontra inevitabilmente dei limiti in ragione principalmente delle libertà assicurate alle imprese vuoi dall'art. 41 che dall'art. 21 Cost.”, in considerazione dei quali “si impone, come ineludibile imperativo costituzionale, la necessità di garantire il massimo di pluralismo esterno, onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione”<sup>38</sup>.

Or dunque, è proprio in questo reticolo di pluralismo esterno ed interno disegnato dalla giurisprudenza costituzionale che si colloca la disciplina normativa del fenomeno radiotelevisivo, nell'ambito della quale le confessioni religiose e le formazioni sociali religiosamente orientate trovano tutela ora come emittenti ora come operatori cui deve essere garantito l'accesso diretto alla programmazione; ciò al fine di assicurare l'effettiva possibilità per le medesime di fruire del mezzo radiotelevisivo per la manifestazione, anche in chiave propagandistica, del credo prescelto.

---

<sup>37</sup> *Ex plurimis*, Corte costituzionale sentenze n. 225 del 1974, n. 826 del 1988, n. 155 del 2002.

<sup>38</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 420 del 1994, punto 14.3 in diritto.

## 2. La propaganda religiosa nella legislazione di settore: accesso al mezzo e principio pluralistico

I principi affermati dalla Corte costituzionale e riportati nel paragrafo precedente trovano riscontro ed attuazione nelle disposizioni del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici<sup>39</sup>.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. a), del decreto legislativo, rientrano nella nozione di servizio di media audiovisivo: il servizio che è sotto la responsabilità editoriale di un fornitore di servizi media ed ha come obiettivo principale la fornitura di programmi al fine di informare, intrattenere o istruire il grande pubblico, attraverso reti di comunicazioni elettroniche<sup>40</sup>; nonché le comunicazioni commerciali audiovisive.

Restano esclusi, invece, da tale nozione i servizi prestati nell'esercizio di attività precipuamente non economiche e che non sono in concorrenza con la radiodiffusione televisiva, come ad esempio i siti internet privati, ogni forma di corrispondenza privata, compresi i messaggi di posta elettronica, e le versioni elettroniche di quotidiani e riviste.

---

<sup>39</sup> D. lgs. n. 177 del 2005, come modificato dal d. lgs. n. 44 del 2010 (c.d. Decreto Romani).

<sup>40</sup> Il citato art. 1 prosegue, specificando che “per siffatto servizio di media audiovisivo si intende o la radiodiffusione televisiva [...] e, in particolare, la televisione analogica e digitale, la trasmissione continua in diretta quale il *live streaming*, la trasmissione televisiva su internet quale il *webcasting* e il video quasi su domanda quale il *near video on demand*, o un servizio di media audiovisivo a richiesta[...]”. Si precisa ancora, che in base alla modalità di fruizione del servizio si suole distinguere tra servizi lineari (art. 2, c. 1, lett. i) e non lineari (art. 2, c. 1, lett. m)). Rientrano nella prima categoria tutti i servizi tradizionalmente intesi come televisione “in senso classico”, arricchita dai nuovi canali del digitale terrestre e da piattaforme aggiuntive come internet ed il satellitare; la caratteristica tipica dei servizi lineari è dunque la simultaneità di più programmi su un medesimo palinsesto prestabilito, fra i quali l'utente è chiamato a scegliere, senza poter decidere però l'inizio del programma (si pensi, ad esempio, a Canale5 o RAI 1). Di contro rientrano nella nozione di servizi di media audiovisivo non lineari (noti anche come servizi *on demand*) tutti quei servizi in cui all'utente è conferita la possibilità di scegliere sia il programma da seguire tra un catalogo di programmi proposto dal fornitore, sia l'orario di inizio del medesimo (si pensi, ad esempio, a *Netflix* o a *Infinity*).

Sempre sul piano definitorio, risultano di imprescindibile importanza, al fine di comprendere su chi gravino gli obblighi di pluralismo informativo, le nuove figure introdotte dal testo unico.

In tal senso si distingue tra: fornitore di servizi di media, operatore di rete e fornitore di servizi interattivi associati (detti anche servizi ad accesso condizionato).

È un fornitore di servizi di media la persona fisica o giuridica, sulla quale grava la responsabilità editoriale della scelta del contenuto audiovisivo del servizio offerto, di cui determina le modalità di organizzazione<sup>41</sup>; laddove per responsabilità editoriale si intende l'esercizio di un controllo effettivo sia sulla selezione dei programmi, sia sulla loro organizzazione in un palinsesto cronologico o in un catalogo (nel caso dei servizi di media audiovisivi a richiesta)<sup>42</sup>.

Viene, invece, definito operatore di rete il soggetto titolare del diritto di installazione, esercizio e fornitura di una rete di comunicazione elettronica su frequenze terrestri in tecnica digitale, via cavo o via satellite, e di impianti di messa in onda, moltiplicazione, distribuzione e diffusione delle risorse frequenziali che consentono la trasmissione dei programmi agli utenti<sup>43</sup>.

Da ultimo, per fornitore di servizi interattivi associati si intende il soggetto che fornisce, al pubblico o a terzi operatori, servizi di accesso condizionato, compresa la *pay per view*, mediante la distribuzione agli utenti di chiavi numeriche per l'abilitazione alla visione dei programmi, ovvero servizi della società dell'informazione ai sensi dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 70 del 2003<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> D. lgs. n. 177 del 2005, art. 2, c. 1, lett. b). Si pensi, ad esempio, a RAI S.p.A. ed a RTI S.p.A.

<sup>42</sup> *Ibidem*, art. 2, c. 1, lett. h).

<sup>43</sup> *Ibidem*, art. 2, c.1, lett. d). Si pensi, ad esempio, a RAI *Way* S.p.A. ed a Elettronica industriale S.p.A.

<sup>44</sup> *Ibidem*, art. 2, c. 1, lett. q). Si pensi, ad esempio, a *Sky* Italia S.r.l. ed a Mediaset Premium S.p.A.



Orbene, un'analogia di classificazione consente, senza dubbio, di ritenere che gravi proprio sui primi, ossia sui fornitori di servizi di media audiovisivi (d'ora in poi anche "emittenti") l'obbligo di garantire il pluralismo interno.

Ai sensi dell'articolo 3 del citato testo unico, infatti: "sono principi fondamentali del sistema dei servizi di media audiovisivi [...] - ossia di servizi gestiti da un fornitore ex art. 2, c. 1, lett. b) - "la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere [...] l'apertura alle diverse opinioni e tendenze [...] religiose<sup>45</sup> [...] a livello nazionale e locale, nel rispetto delle libertà e dei diritti [...] garantiti dalla Costituzione, dal diritto dell'Unione europea, dalle norme internazionali vigenti nell'ordinamento italiano e dalle leggi statali e regionali"<sup>46</sup>.

La disposizione in esame codifica, dunque, i principi affermati dalla giurisprudenza testé ricordata<sup>47</sup>, nella parte in cui, evidenziando la necessità costituzionale di massimizzare il "tasso pluralistico" del sistema<sup>48</sup>, impone alle emittenti, pubbliche e private, l'obbligo, da un lato, di garantire un effettivo accesso alla programmazione a

---

<sup>45</sup> Sono numerose le disposizioni del testo unico in cui il sentimento religioso risulta il bene giuridico da tutelarsi anche nell'ambito dei servizi di media audiovisivi. A tal proposito si pensi all'art. 32, c. 5, che prescrive un generale divieto per i servizi di media audiovisivi prestati dai fornitori di servizi di media soggetti alla giurisdizione italiana, di trasmettere contenuti aventi ad oggetto forme di incitamento all'odio basato su razza, sesso, religione o nazionalità; o ancora all'art. 37, c. 5, che esclude la possibilità di inserire ogni qualsivoglia pubblicità o messaggi di televendita durante la trasmissione di funzioni religiose; ed all'art. 39, c. 6, che prevede il divieto di mostrare il logo di una sponsorizzazione durante i programmi religiosi; ed infine all'art. 10, c. 1, che vieta ogni forma di televendita idonea ad offendere le convinzioni religiose.

<sup>46</sup> Tale principio è affermato anche dall'Atto di indirizzo sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo, approvato dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nella seduta dell'11 marzo 2003, secondo il quale "sono principi fondamentali del sistema radiotelevisivo la garanzia della libertà e del pluralismo nell'accesso ai mezzi di comunicazione, la tutela della libertà di opinione e di espressione per ogni cittadino, come la tutela della libertà dell'informazione, condizione per la sua obiettività, completezza e imparzialità, l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose e la salvaguardia delle diversità linguistiche, nel rispetto delle libertà e dei diritti garantiti dalla Costituzione".

<sup>47</sup> In particolare, Corte costituzionale, sentenze n. 255 del 1974, n. 826 del 1988, n. 155 del 2002.

<sup>48</sup> Cfr. M. TOSCANO, *L'ordinamento radiotelevisivo e la comunicazione religiosa*, cit., 436.

tutte le formazioni sociali interessate e, dall'altro, di fornire un'informazione obiettiva, completa, leale ed imparziale agli utenti<sup>49</sup>.

Come detto, però, gli obblighi più intensi in tema di tutela del pluralismo notiziale sono prescritti con riferimento alla RAI che, in quanto concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, è tenuta a garantire il pluralismo nella sua accezione più ampia, ossia quale connotato tipico della concessionaria nel suo insieme, di ogni suo atto, nonché delle sue articolazioni interne, di talché il medesimo deve trovare riscontro in ogni programma trasmesso<sup>50</sup>.

In questa prospettiva è prescritto che tutte le trasmissioni di informazione dell'emittente pubblica - dai telegiornali ai programmi di approfondimento - debbano orientare la propria attività al rispetto dell'imparzialità, fornendo ai cittadini il numero maggiore di notizie e di punti di vista, garantendo l'instaurazione di un florido contraddittorio tra gli esponenti di concezioni differenti e, per l'effetto, un'informazione chiara, verificata e completa<sup>51</sup>.

Ciò che si richiede alla concessionaria, dunque, non è solo di non ostacolare l'accesso alla programmazione da parte dei soggetti che presentino istanze in tal senso, ma anche di assumere un atteggiamento positivo, volto ad intraprendere iniziative idonee a realizzare il pluralismo *de quo* ed a tutelare la parità tra le differenti voci concorrenti.

Ed è proprio un analogo atteggiamento propositivo che si riscontra nel Contratto nazionale di servizio tra il ministero dello sviluppo economico e la RAI -

---

<sup>49</sup> Il compito di vigilare sul rispetto del principio di pluralismo interno è affidato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (d. lgs. n. 177 del 2005, art. 10), cui è devoluto altresì il potere di irrogare, secondo le procedure stabilite con proprio regolamento, le sanzioni per la violazione degli obblighi in materia di programmazione, pubblicità e contenuti radiotelevisivi (d. lgs. n. 177 del 2005, art. 51).

<sup>50</sup> Atto di indirizzo sulle garanzie del pluralismo nel servizio pubblico radiotelevisivo, approvato dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nella seduta dell'11 marzo 2003.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

radiotelevisione italiana S.p.A. 2018-2022, il cui iniziale articolo 2 annovera tra i principi fondamentali dell'offerta proposta quello di avere “cura di raggiungere le diverse componenti della società, prestando attenzione alla sua articolata composizione in termini di [...] identità [...] religiosa, nonché alle minoranze [...], al fine di favorire lo sviluppo di una società inclusiva, equa, solidale e rispettosa delle diversità e di promuovere, mediante appositi programmi ed iniziative, la partecipazione alla vita democratica”.

In attuazione di tale principio, l'articolo 3, in combinato disposto con l'articolo 25<sup>52</sup>, introduce, poi, alcuni obblighi quantitativi in merito all'offerta televisiva, nell'ambito della quale trovano spazio e riconoscimento, ai fini che qui rilevano, anche i programmi di informazione relativi a “rubriche tematiche, inchieste e dibattiti di rete o di testata, attinenti [...] alle diverse confessioni religiose”<sup>53</sup> e le “trasmissioni dedicate alle celebrazioni liturgiche, a temi religiosi e al dialogo interreligioso”<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> D. lgs. n. 177 del 2005, art. 25, c. 1: “Ai fini dell'attuazione della missione di servizio pubblico la Rai è tenuta ad assolvere i seguenti obblighi specifici: a) Offerta televisiva. La Rai è tenuta a riservare ai generi di cui all'articolo 3, comma 2, non meno del 70 per cento della programmazione annuale delle reti generaliste (80 per cento di quella della terza rete) nella fascia oraria tra le ore 6 e le ore 24. Agli stessi generi deve essere riservata una quota non inferiore al 70 per cento della programmazione annuale complessiva delle reti tematiche. La programmazione, nel rispetto degli orari di trasmissione, deve essere diffusa in modo equilibrato in tutti i periodi dell'anno, in tutte le fasce orarie (compresa quella di prime time) [...]”. Accanto a tale disposizione assume rilievo quanto affermato dall'art. 6, c. 1, della legge n. 103 del 1975, in merito all'obbligo posto a capo della concessionaria di riservare spazi minimi della programmazione ad appositi soggetti, fra i quali sono incluse anche le confessioni religiose. Più esattamente, secondo tale disposizione: “Sono riservati dalla società concessionaria, per apposite trasmissioni, tempi non inferiori al 5 per cento del totale delle ore di programmazione televisiva e a 3 per cento del totale delle ore di programmazione radiofonica, distintamente per la diffusione nazionale e per quella regionale, ai partiti ed ai gruppi rappresentati in Parlamento, alle organizzazioni associative delle autonomie locali, ai sindacati nazionali, alle confessioni religiose, ai movimenti politici, agli enti e alle associazioni politiche e culturali, alle associazioni nazionali del movimento cooperativo giuridicamente riconosciute, alle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale e regionali, ai gruppi etnici e linguistici e ad altri gruppi di rilevante interesse sociale che ne facciano richiesta”.

<sup>53</sup> *Ibidem*, art. 3, c. 2, lett. a).

<sup>54</sup> *Ibidem*, art. 3, c. 2, lett. b).

Da ultimo, completa il quadro di riferimento il successivo articolo 11 che fonda l'obbligo della RAI di "garantire l'accesso alla programmazione, nei limiti e secondo le modalità indicati dalla legge, in favore delle confessioni religiose"<sup>55</sup>.

I limiti quantitativi introdotti dal contratto di servizio e la disciplina dettata dalle altre fonti normative e dalla giurisprudenza costituzionale evidenzia come l'obbligo di garantire il pluralismo interno si concretizzi, per l'emittente pubblica, nel correlato dovere di assicurare un utilizzo del mezzo radiotelevisivo tale da consentire l'accesso, seppur nei limiti dovuti alla sua natura tecnica, "se non ai singoli cittadini, almeno a tutte quelle più rilevanti formazioni nelle quali il pluralismo sociale si esprime e si manifesta"<sup>56</sup>, ivi incluse le confessioni religiose e le formazioni sociali a carattere religioso.

In questo contesto le confessioni e le formazioni sociali religiose si trovano dinanzi alla duplice possibilità di accedere al palinsesto per mezzo di trasmissioni autogestite - come i programmi dell'accesso o gli *spot* commissionati dai gruppi sociali - ovvero tramite la presenza stabile nella programmazione di trasmissioni informative relative al fenomeno religioso, che prevedano o meno l'intervento di rappresentanti del credo prescelto.

Quanto ai primi, l'articolo 6, comma 1, della legge n. 103 del 1975 prescrive, che la concessionaria debba riservare tempi di programmazione televisiva non inferiore al 5 per cento ad alcuni soggetti ben individuati<sup>57</sup>, fra i quali figurano proprio le

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, art. 11, c. 4.

<sup>56</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 225 del 1974, punto 5 in diritto.

<sup>57</sup> "Ai partiti ed ai gruppi rappresentati in Parlamento, alle organizzazioni associative delle autonomie locali, ai sindacati nazionali, alle confessioni religiose, ai movimenti politici, agli enti e alle associazioni politiche e culturali, alle associazioni nazionali del movimento cooperativo giuridicamente riconosciute, alle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale e regionali, ai gruppi etnici e linguistici e ad altri gruppi di rilevante interesse sociale che ne facciano richiesta".

confessioni religiose ed “altri gruppi di rivelante interesse sociale che ne facciano richiesta”<sup>58</sup>.

Si tratta, insomma, di quelle forme di trasmissione che, nel linguaggio della comunicazione politica, sono meglio note come «messaggi autogestiti», ossia come messaggi che consentono l'esposizione, in un tempo compreso tra uno e tre minuti, di un programma o di un'opinione limitatamente motivata, determinati nel loro integrale contenuto dal soggetto che ne richiede la messa in onda<sup>59</sup>.

Con riferimento a tale fattispecie non sussistono quindi ordini di limiti particolarmente stringenti, se non quelli consistenti nell'esclusione di ogni forma di pubblicità commerciale e nel rispetto dei principi dell'ordimento costituzionale, e fra questi, nello specifico, della tutela della dignità umana, della lealtà e della correttezza del dialogo democratico<sup>60</sup>.

I connotati tipici propri di tali trasmissioni fanno sì che le medesime figurino tra gli strumenti di esercizio della propaganda politica, tanto da essere disciplinate finanche nella legge n. 28 del 2000, recante «disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica».

A ben vedere il medesimo rilievo è riscontrabile anche nel caso di confessioni o formazioni sociali religiose che, diffondendo, su un servizio di media gestito da terzi, un messaggio religioso autonomamente determinato nel suo contenuto<sup>61</sup>, vengono così ammesse a godere della possibilità di esercitare il diritto alla libertà di propaganda religiosa, anche fruendo del mezzo televisivo.

---

<sup>58</sup> Cfr. R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e costituzione*, Milano, 1977, 377 e ss. che esclude la tassatività dell'elenco contenuto nel menzionato art. 6.

<sup>59</sup> Legge n. 28 del 2000, art. 3.

<sup>60</sup> Legge n. 103 del 1975, art. 6, c. 5.

<sup>61</sup> Invero, il già citato art. 6 al suo sesto comma prevede la possibilità per i soggetti che fruiscono dell'accesso di avvalersi della collaborazione gratuita della concessionaria, secondo le norme ed entro i limiti fissati dalla Commissione parlamentare “per soddisfare le esigenze minime di base”.

Quanto sostenuto è confermato anche dall'articolo 7 dell'atto di indirizzo approvato nel 2010 dalla Sottocommissione permanente per l'accesso<sup>62</sup> che, individuando le categorie fra le quali devono essere suddivise le richieste di accesso, riserva un espresso e specifico riferimento proprio alle trasmissioni "concernenti temi di carattere prevalentemente religioso, o relativi alle varie religioni e confessioni religiose".

In ragione di tutto quanto sopra premesso, la trasmissione dei programmi dell'accesso, meramente facoltativa nell'ambito dell'emittenza privata, assume i connotati di un preciso obbligo di pluralismo informativo con riferimento alla concessionaria pubblica, tenuta a fornire le strutture necessarie ai soggetti istanti.

In conformità con ciò, gli adempimenti procedurali richiesti per la presentazione dell'istanza da parte dei soggetti autorizzati e l'*iter* che deve essere seguito per l'esame della medesima sono disciplinati dalla già menzionata legge n. 103 del 1975 e del Regolamento della Sottocommissione permanente per l'accesso, istituita presso la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, cui è devoluto, fra gli altri, il compito di deliberare sulle richieste, di determinare il tempo di trasmissione complessivamente riservato all'accesso ai programmi nazionali e locali e di provvedere, da ultimo, alla ripartizione del tempo disponibile tra i soggetti ammessi<sup>63</sup>.

Vien da sé che le domande di accesso devono essere presentate dai soggetti normativamente autorizzati alla Sottocommissione parlamentare, chiamata poi a sindacarne il merito, tenendo conto delle esigenze tipiche del settore, come: assicurare

---

<sup>62</sup> Atto di indirizzo in materia di linee guida per la presentazione e l'esame delle domande per l'Accesso - Testo approvato nella seduta del 20 gennaio 2010.

<sup>63</sup> Legge n. 103 del 1975, art. 6, c. 3 e 4. Quanto alle norme emanate dalla Commissione parlamentare, il citato terzo comma prescrive che debbano essere ispirate "all'esigenza di assicurare la pluralità delle opinioni e degli orientamenti politici e culturali; alla rilevanza dell'interesse sociale, culturale ed informativo delle proposte degli interessati; ed alle esigenze di varietà della programmazione", le cui modalità, peraltro, devono essere determinate dalla medesima Sottocommissione, previa audizione della concessionaria.

la pluralità delle opinioni e degli orientamenti (politici e) culturali, evidenziare le istanze di speciale rilevanza sociale, culturale ed informativa (garantendo a queste la prevalenza sulle richieste riferite ad aspetti economici o commerciali, garantire la varietà della programmazione), tener conto dell'effettiva rilevanza nazionale degli organismi richiedenti, delle tematiche da essi proposte e della loro consistenza organizzativa, nonché garantire la coerenza della programmazione dell'accesso, e la sua pari capacità comunicativa, rispetto alla restante programmazione del servizio pubblico<sup>64</sup>.

In considerazione di queste necessità, le delibere assunte dalla Sottocommissione possono avere il contenuto più vario<sup>65</sup>; si pensi, ad esempio, alle decisioni con cui si prevede che, in un periodo limitato, sia data la prevalenza a determinate tematiche, ovvero si indicano la rete e l'ora della trasmissione, o ancora si definiscono le modalità di collaborazione tecnica gratuita con la concessionaria.

Orbene, nonostante le garanzie accordate all'accesso dalla normativa richiamata, vi è da dire che, anche in tale ambito, non sono certo mancate critiche e perplessità in ordine all'effettiva tutela e realizzazione del pluralismo religioso e confessionale.

In questi termini si è ragionato e si ragiona tutt'oggi sul tenore dell'articolo 6 della menzionata legge n. 103 del 1975, nella parte in cui, elencando i soggetti ammessi a fruire di tali spazi televisivi, effettua un laconico riferimento agli altri gruppi di «rilevante interesse sociale».

---

<sup>64</sup> Cfr. Regolamento per l'accesso al servizio pubblico radiotelevisivo, art. 3, c. 5.

<sup>65</sup> È evidente che la Sottocommissione possa deliberare anche nel senso di rigettare l'istanza ricevuta; in questo caso l'art. 3, c. 4, del Regolamento richiede che il provvedimento sia deliberato collegialmente dalla Sottocommissione e sia altresì motivato. Un'analoga previsione sembra preordinata a garantire l'osservanza di quanto affermato dalla Corte costituzionale, sentenza n. 225 del 1974, punto 8 in diritto, secondo la quale "La sottrazione del mezzo radiotelevisivo è legittima solo se si assicuri che il suo esercizio sia preordinato a due fondamentali obbiettivi: a trasmissioni che rispondano alla esigenza di offrire al pubblico una gamma di servizi caratterizzata da obbiettività e completezza di informazione, da ampia apertura a tutte le correnti culturali, da imparziale rappresentazione delle idee che si esprimono nella società; a favorire, a rendere effettivo ed a garantire il diritto di accesso nella misura massima consentita dai mezzi tecnici".

Proprio dall'utilizzo di tale clausola generale traggono le mosse numerosi dubbi e timori circa l'attribuzione, alla Sottocommissione, di un potere ampio e discrezionale in ordine alla valutazione della rilevanza sociale del soggetto istante, qualora non sia annoverabile nell'ambito delle figure "tipiche" definite dalla disposizione<sup>66</sup>.

Vien da sé, infatti, che in forza di tale statuizione normativa, con riferimento al fenomeno religioso, alla Sottocommissione non sarà consentito porre alcun divieto di accesso alle confessioni che abbiano presentato una richiesta conforme ai dettati normativi, mentre le sarà richiesto di svolgere un'ulteriore indagine in caso di gruppi sociali religiosamente orientati.

Più esattamente, in quest'ultimo caso, la Sottocommissione sarà tenuta a condurre un esame discrezionale ed empirico circa la rilevanza sociale del gruppo istante – non specificamente qualificabile come confessione religiosa – con il rischio che il medesimo giudizio venga condotto al fine di celare un intento discriminatorio o, in ogni caso, un illegittimo provvedimento di rigetto della domanda.

Provvedimento, peraltro, idoneo ad alimentare ancor più i timori anzidetti proprio per la sua impugnabilità esclusivamente dinanzi alla Commissione parlamentare riunita in seduta plenaria<sup>67</sup>, ossia dinanzi ad un organo le cui decisioni, come noto, non possono essere oggetto di scrutinio da parte del giudice ordinario o amministrativo.

Le criticità della procedura e la limitata incisività delle trasmissioni dell'accesso - ove il messaggio religioso viene contingentato in pochi minuti da suddividersi con quelli veicolati da altri gruppi sociali – determinano una scarsità di gradimento da parte dei soggetti religiosi che, negli anni, hanno manifestato un interesse maggiore, e

---

<sup>66</sup> C. CARDIA, *Confessioni religiose e Rai-TV (Considerazioni preliminari)*, in AA. VV., *Il pluralismo confessionale nell'attuazione della Costituzione*, Napoli, 1986, 244 e ss..

<sup>67</sup> Legge n. 103 del 1975, art. 6, c. 5.



sempre più costante, ad ottenere una presenza diretta nel palinsesto, attraverso programmi e rubriche integralmente dedicate<sup>68</sup>.

Invero, anche un simile accesso è suscettibile di essere piegato a logiche discriminatorie o, ancor più realisticamente, ad indirizzi che si pongano quale espressione di una scelta confessionale ben precisa da parte dell'emittente pubblica.

I programmi di approfondimento religioso, siano essi celebrazioni liturgiche o occasioni di confronto interreligioso, rientrando nella responsabilità editoriale della concessionaria, implicano, del resto, anche un effettivo potere della stessa nella determinazione - quantomeno congiunta - del contenuto e nella collocazione oraria della trasmissione.

A fronte di tutto ciò è evidente che le scelte assunte in merito dall'emittente pubblica possano, almeno astrattamente, dar luogo a fenomeni di dubbia compatibilità con il principio di pluralismo informativo interno, nella sua specifica declinazione di pluralismo religioso.

Vi è da dire, però, che in questo contesto, la tutela della libertà di informazione e del connesso principio pluralistico sembrano poste maggiormente al riparo dai meccanismi sanzionatori azionati in caso di violazione dei valori stessi.

In particolare, la vigilanza sugli obblighi del servizio pubblico derivanti dalla concessione, dalle disposizioni normative vigenti, dal contratto di servizio è affidata al Ministero dello Sviluppo economico, cui spetta appunto il controllo circa il puntuale adempimento degli obblighi ivi contenuti, come visto relativi anche al pluralismo notiziale<sup>69</sup>; parallelamente, le sanzioni per la violazione degli obblighi generali in materia di programmazione, pubblicità e contenuti radiotelevisivi sono irrogate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Cfr. M. TOSCANO, *L'ordinamento radiotelevisivo e la comunicazione religiosa*, cit., 441.

<sup>69</sup> Contratto di servizio 2018-2022, art. 28, c. 1.

<sup>70</sup> D. lgs. 177 del 2005, art. 71, c. 1.

Il complesso di garanzie delineato, sebbene astrattamente idoneo a consentire una possibilità di accesso paritaria ed eguale alle differenti confessioni religiose, non pare di per sé sufficiente ed adeguato ad eliminare le reminiscenze di una tradizionale concezione del servizio pubblico radiotelevisivo quale canale di evangelizzazione o, quantomeno, sensibilizzazione del pubblico verso il credo cattolico<sup>71</sup>.

La massiccia presenza della religione cattolica nei canali RAI, vuoi attraverso la trasmissione di liturgie o riti confessionali, vuoi mediante la presenza ed il rilievo che le è assicurato in numerosi programmi informativi e non del palinsesto, sembra far emergere una naturale tendenza della concessionaria pubblica a rendersi promotrice del messaggio cattolico<sup>72</sup>, favorendo così la fidelizzazione degli utenti al medesimo.

A riprova di ciò intervengono i dati messi in luce dai numerosi rapporti sulla presenza delle confessioni religiose nei palinsesti televisivi, pubblicati dalla rinomata rivista *Critica Liberale*, edita da Dedalo<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Secondo S. PROVVIDENZA, *Prime considerazioni in tema di pluralismo religioso nel sistema radiotelevisivo italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), dicembre 2008, 61, la quasi esclusiva presenza della religione cattolica nella programmazione dell'emittente pubblica restituisce un'immagine della RAI quale televisione in cui "ancora sopravvive il concetto di religione di Stato" o, quantomeno, quale "televisione pubblica al servizio della religione di maggioranza".

<sup>72</sup> A ben vedere una tale immagine della RAI era ancor più forte nel periodo intercorso tra gli anni cinquanta e sessanta del secolo scorso. Particolarmente emblematiche sul punto le parole di M. A. MACCIOCCHI, *Televisione alla sbarra*, in *Vie nuove*, 21 febbraio 1959, che scriveva: "milioni di persone siedono ogni sera come sui banchi di una gigantesca scuola, la più grande di cui i clericali dispongano e i maestri che impartiscono la lezione sono gli agenti ideologici del monopolio, dell'integralismo clericale, gli impiegati di concetto di una sorta di immensa azienda di propaganda, che, come un'azienda commerciale, deve produrre profitto politico". Un simile inquadramento era condiviso anche da A. C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1962, 21, che inquadrava l'allora "confessionismo" radiotelevisivo come un fenomeno pressoché culturale, sociale e privo di ogni qualsivoglia implicazione giuridica. Muovendo da tali constatazioni l'autore rilevava come fosse assolutamente possibile "una vittoria della società religiosa sulla società civile, od un quasi assorbimento di questa, che sia radicato nel costume, negli usi, nello spontaneo agire, e non abbia ripercussioni nel diritto. Il viaggiatore che venga da un Paese straniero noterà in quello Stato la religiosità delle popolazioni. [...] non sarà dato spettacolo, proiettato un film, condannato dall'autorità religiosa. La radio e la televisione saranno edificanti [...]. E tuttavia scorrendo le leggi dello Stato, non scorderà nulla che dia loro una impronta confessionale".

<sup>73</sup> Si noti bene che i dati oggetto dei rapporti sulla presenza delle confessioni religiose nelle tv pubbliche e private sono frutto di uno studio svolto con il supporto della società di ricerca impiegata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Geca Italia, costituito nel monitoraggio, sette giorni su sette, ventiquattro ore su ventiquattro, per un determinato periodo di tempo, di telegiornali, trasmissioni di approfondimento, programmi, fiction, film e documentari a carattere religioso sui principali canali televisivi, pubblici e privati, trasmessi dalle reti Rai, Mediaset e La7.

A far riflettere è, nello specifico, quanto riportato dal IV rapporto sulle confessioni religiose e tv, relativo agli spazi concessi alle prime dalle reti Rai, Mediaset e La7<sup>74</sup>, dal quale emerge chiaramente come, in tale contesto, a prevalere in maniera netta ed indiscussa, dalle fiction ai telegiornali, sia proprio la Chiesa di Roma.

Attraverso un costante monitoraggio sui sette principali canali televisivi trasmessi dalle reti anzidette, la ricerca mostra come, in un periodo di osservazione decorrente dal 1° settembre 2013 al 31 agosto 2014, alla religione cattolica sia stato riservato il 95% della presenza confessionale, attraverso la messa in onda di contenuti disparati e profondamenti differenti, veicolati ora mediante dedicate rubriche di approfondimento, ora grazie a fiction, documentari e film.

Il dato forse più emblematico ed evocativo della tendenza registrata è rappresentato dalle fiction dedicate a temi religiosi che, passate dalle 57 nel 2010 alle 311 nell'anno intercorso tra il 2013 ed il 2014, riservano il 91,1% al credo cattolico, il 6,8% a quello giudaico cristiano, e solo il restante 1,3% a tutte le altre confessioni presenti sul territorio nazionale.

A ciò debbono essere ulteriormente aggiunti i numeri inerenti i telegiornali, i cui servizi su tematiche religiose risultano riservati per una percentuale di oltre il 99% alla religione cattolica.

Lo scenario non sembra migliorare né con riferimento ai documentari, dove il 96,5% riguarda il cattolicesimo, né, tantomeno, relativamente ai film, dato ove 35 su 37 riguardano i cattolici o sono di ispirazione giudaico-cristiana.

Vieppiù.

---

<sup>74</sup> I dati resi noti dal rapporto sono riportati da E. BIANCHINI, *La religione cattolica occupa il 95% dello spazio in tv. Anche grazie a Bergoglio*, ne *Il Fatto Quotidiano*, 25 maggio 2015. L'articolo è consultabile sul sito <https://www.ilfattoquotidiano.it/2015/05/25/la-religione-cattolica-occupa-il-95-dello-spazio-in-tv-anche-grazie-a-bergoglio/1698717/>.

Il quadro delineato dai rapporti elaborati e pubblicati sul punto riflette, inoltre, un certo “servilismo” dei mezzi televisivi a favore del discorso religioso cattolico, capace di esprimersi sia con una presenza massiccia del medesimo nei palinsesti televisivi sia con eloquenti silenzi da parte dell'emittente e della programmazione<sup>75</sup>, allorché una presenza significativa nelle trasmissioni implicherebbe un messa in evidenza di vicende, per così dire, “scomode” per la Chiesa di Roma, idonee a fondare il rischio di una importante perdita di fedeli.

Almeno questo è quanto sembra potersi desumere dalla lettura dei due rapporti redatti da Critica liberale che pongono in luce un atteggiamento dei media mutevole e variabile proprio in ragione delle “stagioni” conosciute dalla Chiesa cattolica, sicché ad un iniziale incremento del tasso di religiosità cattolica nei programmi<sup>76</sup>, riflesso del c.d. “effetto Bergoglio”, si assiste oggi ad una pressoché accennata, ma presente, inversione di tendenza, volta a ridimensionare e quasi ad omettere ogni qualsivoglia informazione o notizia idonea a riaccendere i riflettori e suggerire riflessioni sulle polemiche inerenti l'inefficacia del Pontificato sul piano delle riforme interne alla Chiesa e/o sui negativi fatti posti all'attenzione quotidiana della cronaca<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> “Ratzinger ha avuto poco spazio. Dargliene avrebbe significato informare anche sullo scandalo Ior, su *Vatileaks*, il maggiordomo Paolo Gabriele e i preti pedofili. Nel caso di Benedetto XVI abbiamo assistito a un conformismo *da difetto*, in cui non si parlava di Vaticano per evitare di affrontare casi scottanti. Con Bergoglio invece siamo immersi nel conformismo *da eccesso*, dove si parla delle babbucce del papa, peraltro molto abile nella comunicazione”, così Enzo Marco, Presidente della Fondazione Critica Liberale.

<sup>76</sup> Si pensi a quanto evidenziato dal VI rapporto sulla presenza delle confessioni religiose in tv, pubblicato a giugno 2017, secondo il quale nel periodo di osservazione intercorso tra settembre 2015 ed agosto 2016, il numero delle fiction con presenze cattoliche è arrivato a 900 (contro le 57 del 2010), le trasmissioni tv dedicate a temi religiosi sono state 726, di cui 524 sono state riservate integralmente al cattolicesimo, e nei telegiornali i tempi di parola del Papa sono passati dalle 16 ore del 2012 con Papa Benedetto XVI alle 96 del 2015 con Papa Francesco.

<sup>77</sup> “La comunicazione televisiva asseconda e blandisce il papa comunicatore ed è reticente sui veri problemi della Chiesa cattolica. Dimostra d'essere assolutamente ignara del ruolo giornalistico. La sua parola d'ordine è «sostenere contro ogni realtà ciò che dice la velina della sala stampa vaticana»”, cit., VII rapporto sulle confessioni religiose in tv – IIX rapporto sui telegiornali. Il testo integrale del rapporto è consultabile sul sito <https://critlib.it/2018/12/21/impegno-laico-alla-camera/#more-3400VII%20rapporto%20sulle%20confessioni%20religiose%20in%20tv%20%E2%80%93%20IIX%20rapporto%20sui%20telegiornali>. I dati sono anche resi noti dal Presidente, Enzo Marco, nell'intervento tenuto nell'ambito del dibattito “A laicità limitata. Presentazione del rapporto annuale sulla secolarizzazione in Italia:

Una simile tesi è dimostrata dal fatto che nelle trasmissioni giornalistiche e di approfondimento, veicolate sulle reti pubbliche e private, la presenza della religione cattolica ha cominciato a diminuire<sup>78</sup>, con l'unica eccezione del Tg1 che ha registrato un incremento di un ulteriore 0,70%, portando così la presenza confessionale da un iniziale 98,23% ad un 98,93%<sup>79</sup>.

Invero, si registra un *trend* analogo anche con riferimento alle trasmissioni di approfondimento giornalistico che conoscono una decisiva diminuzione delle presenze di soggetti confessionali, passati, in un anno, da 616 a 244<sup>80</sup>.

Di contro l'apparato propagandistico viene rafforzato attraverso l'incremento della presenza religiosa in programmi di altro genere, che consentono di non soffermarsi sulle notizie di cronaca, come fiction, cerimonie, film e documentari; espressione indiscussa di questa tendenza sono nuovamente le fiction, rispetto alle quali si registra un passaggio da 61 ore e 54 minuti del 2010, ad oltre 900 ore nel periodo intercorso da settembre 2016 ad agosto 2017, di cui il 97,11% del totale è attribuito alla religione cattolica e lo 0,32% ai protestanti<sup>81</sup>.

Insomma, ciò che si registra è una scarsa attenzione riservata dalle emittenti televisive, private e ancor più pubbliche, nell'ambito della rispettiva programmazione ai gruppi confessionali acattolici, che come detto pone il mezzo radiotelevisivo a

---

media e religioni", registrato a Milano il 21 maggio 2019 e pubblicato sul sito di Radio Radicale (<https://www.radioradicale.it/scheda/574592/a-laicita-limitata-presentazione-del-rapporto-annuale-sulla-secolarizzazione-in-italia>).

<sup>78</sup> Diversa la tendenza negli altri due telegiornali della RAI, Tg2 e Tg3, ove la presenza confessionale è calata, assestandosi attorno ad un 97%, cit., VII rapporto sulle confessioni religiose in tv – IIX rapporto sui telegiornali.

<sup>79</sup> Una simile circostanza sembra giustificata dalla tipologia di pubblico vantata dal Tg1, tipicamente rappresentato dalle "grandi masse", in relazione alle quali viene così dimostrato come ad un "servilismo intelligente" si preferisca una "grezza quantità", cit., VII rapporto sulle confessioni religiose in tv – IIX rapporto sui telegiornali.

<sup>80</sup> Più nello specifico Porta a porta da 48 a 19, Uno mattina da 178 a 64, Agorà da 169 a 94, Omnibus da 44 a 20.

<sup>81</sup> Tale aumento si presenta in assoluta controtendenza rispetto ai dati resi noti dal rapporto sulla secolarizzazione, che registra un calo del 2% di battesimi, accompagnato da un aumento di circa 140.000 soggetti nati fuori dal matrimonio (il doppio rispetto a dieci anni fa) e da una sussistenza di circa 2500 conferme in meno rispetto all'anno precedente.

servizio della religione asseritamente maggioritaria o, comunque, espressione della identità nazionale.

A fronte di un quadro normativo complesso ed articolato, dettato nell'auspicato obiettivo di porre un freno alla attitudine "monopolistica" della religione cattolica nel settore, si registra una tendenza diametralmente opposta della programmazione concreta, connotata da un'evidente discrasia tra le numerose enunciazioni normative di pluralismo informativo, anche religioso, e "il protrarsi di inadeguate prassi attuative ed applicative"<sup>82</sup>.

Esaminata la fattispecie con riferimento alla dimensione nazionale, occorre, a fini di completezza, dedicare, da ultimo, una particolare attenzione alla disciplina dell'accesso a livello locale.

Come risaputo, in seguito alla revisione del Titolo V, l'ordinamento della comunicazione è individuato come materia di legislazione concorrente, in relazione alla quale si palesa la necessità di una leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni, "suscettibile di essere organizzata in modi diversi, per forme e intensità della necessaria collaborazione"<sup>83</sup>, ma pur sempre nel rispetto di una logica concertativa<sup>84</sup>, da attuarsi anche mediante l'ineludibile applicazione di "moduli cooperativi/collaborativi"<sup>85</sup>.

Muovendo da tale premesse, ad avviso della consolidata giurisprudenza costituzionale, la disciplina dell'ordinamento della comunicazione può essere riservata allo Stato allorché siano ravvisabili "rilevanti interessi nazionali, sottesi alle

---

<sup>82</sup> Cfr. A. LICASTRO, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore dei «media»*, in S. DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Bologna, 2012, 91 e ss..

<sup>83</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 308 del 2003, punto 4 in diritto.

<sup>84</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 312 del 2003, punto 6.1 in diritto.

<sup>85</sup> E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione alla luce della legislazione regionale (2001-2005)*, in *Le Regioni*, 2005, 798.

competenze concorrenti”<sup>86</sup>, quali, a titolo esemplificativo, la tutela dell’ambiente<sup>87</sup>, della concorrenza<sup>88</sup> e, appunto, del pluralismo informativo<sup>89</sup>.

Tuttavia, anche in caso di ricorrenza di analoghe esigenze di uniformità della cornice di riferimento, è da escludersi la possibilità, per il legislatore, di individuare l’ampiezza e l’area di operatività dei principi fondamentali in maniera aprioristica e valida per ogni tipologia di disciplina<sup>90</sup>.

L’assenza di connotati di rigidità ed universalità dei suddetti principi rende, di fatto, necessario un intervento normativo che tenga conto delle specifiche realtà cui afferisce e degli aspetti peculiari che le caratterizzano<sup>91</sup>.

Con riferimento alla materia di potestà concorrente relativa all’ordinamento della comunicazione, lo Stato e le Regioni sono quindi chiamati a dettare le rispettive discipline nel rispetto dei principi anzidetti, e, più precisamente, ai fini che qui rilevano, dei principi di leale cooperazione e, ancor più, di pluralismo informativo, che in qualità di principio informatore dovrà essere osservato nei modi e con le forme indicate dalla legislazione nazionale.

Del resto, è proprio il testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici a disegnare, ancora una volta, la cornice normativa di riferimento, introducendo, già nel capo dedicato ai principi fondamentali, le definizioni di «ambito locale televisivo»<sup>92</sup> e «ambito locale radiofonico»<sup>93</sup>.

Più esattamente, con per «ambito locale televisivo» il testo unico intende l’esercizio dell’attività di radiodiffusione televisiva in uno o più bacini, comunque non superiori

---

<sup>86</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 307 del 2003, punto 7 in diritto.

<sup>87</sup> *Ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 307 del 2003 e n. 336 del 2005.

<sup>88</sup> *Ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 450 del 2006, n. 272 del 2010, n. 47 del 2015.

<sup>89</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 151 del 2005.

<sup>90</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2005 e 336 del 2005.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> D. lgs. n. 177 del 2005, art. 2, c. 1, lett. z).

<sup>93</sup> D. lgs. n. 177 del 2005, art. 2, c. 1, lett. v).

a dieci, anche non limitrofi, purché' con copertura inferiore al 50% della popolazione nazionale; ciò precisando come l'ambito di riferimento debba essere denominato "regionale" o "provinciale" allorché il bacino di esercizio dell'attività di radiodiffusione televisiva sia unico e ricada nel territorio di una sola Regione o Provincia e, al contempo, l'emittente non trasmetta in altri bacini.

Parallelamente, con l'espressione «ambito locale radiofonico» il decreto legislativo n. 177 del 2005 si riferisce all'esercizio dell'attività di radiodiffusione sonora, con irradiazione del segnale fino a una copertura massima di quindici milioni di abitanti.

Quanto ai principi fondamentali della disciplina<sup>94</sup>, in forza di quanto disposto dall'articolo 8 del citato testo unico, nel settore dell'emittenza radiotelevisiva di ambito locale un ruolo di primo piano è giocato, senza dubbio, dalla valorizzazione e promozione delle culture regionali e locali, ivi incluse le minoranze linguistiche riconosciute dalla legge; il tutto nel costante rispetto dell'unità politica, culturale e linguistica del Paese e delle disposizioni contenute nella disciplina del sistema dei servizi di media audiovisivi in merito alla diffusione di contenuti in ambito locale, cui è riservata una quota della capacità trasmissiva determinata con l'adozione del piano di assegnazione delle frequenze per la diffusione televisiva su frequenze terrestri.

Quanto affermato dalla menzionata disposizione consente quindi di riconoscere proprio nell'emittenza in ambito locale lo spazio privilegiato per l'accesso dei gruppi sociali, ivi inclusi quelli religiosamente orientati, chiamati a confrontarsi con una pluralità oltremodo cospicua di indirizzi religiosi, culturali, politici ed ideologici tramessi in aperta concorrenza fra loro.

Ne deriva che da tempo ormai l'ambito locale è "unanimente individuato come *habitat* privilegiato della "partecipazione" (in senso lato) della comunità civile, in tutte

---

<sup>94</sup> Più ampiamente, sui principi fondamentali si rinvia a A. PACE, *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, in *Ist. Fed.*, 2006, supp. 1, 60 e ss..



le sue articolazioni più concrete, ai processi di comunicazione che investono prepotentemente la vita quotidiana dei singoli e dei gruppi”<sup>95</sup>.

Alla luce di ciò, è previsto che sia attribuita proprio alle rispettive leggi regionali la competenza di definire gli specifici compiti di pubblico servizio che la società concessionaria del servizio pubblico generale di radiodiffusione (RAI) è tenuta ad adempiere nell’orario e nella rete di programmazione destinati alla diffusione di contenuti in ambito regionali o, nel caso delle province di Trento e di Bolzano, in ambito provinciale; ciò nel rispetto dei principi affermati dal testo unico con riferimento al settore genericamente inteso e del fine ultimo di garantire un adeguato servizio di informazione altresì in ambito regionale e/o provinciale<sup>96</sup>.

Orbene, già dagli anni settanta<sup>97</sup>, riconoscendo le esigenze di decentramento territoriale di alcune funzioni dell’Autorità (allora, Garante), anche al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, garanzia e controllo delle comunicazioni, il legislatore statale ha previsto la possibilità, per le leggi regionali<sup>98</sup>, di istituire organi funzionali dell’Autorità per le garanzie delle comunicazioni, meglio noti come comitati regionali per le comunicazioni - Co.re.com.

---

<sup>95</sup> Così G. GAMALERI, *Radiotelevisione e accesso con particolare riferimento all'emittenza locale*, in P. BARILE, E. CHELI, R. ZACCARIA, *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna 1980, p. 350.

<sup>96</sup> D. lgs. n. 177 del 2005, art. 46, c. 1.

<sup>97</sup> Legge n. 249 del 1997, art. 1, c. 23 (c.d. *Legge Maccanico*), che precisa altresì come “L’Autorità, d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua gli indirizzi generali relativi ai requisiti richiesti ai componenti, ai criteri di incompatibilità degli stessi, ai modi organizzativi e di finanziamento dei comitati”.

<sup>98</sup> Buona parte delle Regioni si è dotata di una legge istitutiva del Co.re.com.; in merito si segnalano: Abruzzo, l. n. 45 del 2001; Basilicata, l. n. 20 del 2000; Calabria, l. n. 2 del 2001; Campania, l. n. 20 del 2000; Emilia Romagna, l. n. 1 del 2001; Friuli Venezia Giulia, l. n. 11 del 2001; Lazio, l. n. 19 del 2001; Liguria, l. n. 5 del 2001; Lombardia, l. n. 20 del 2003; Marche, l. n. 8 del 2001; Molise, l. n. 18 del 2002; Piemonte, l. n. 1 del 2001; Puglia, l. n. 3 del 2000; Sardegna, l. n. 11 del 2008; Sicilia, l. n. 2 del 2002; Toscana, l. n. 22 del 2002; Provincia Autonoma di Trento, l. n. 19 del 2005; Provincia Autonoma di Bolzano, l. n. 6 dl 2002; Umbria l. n. 3 del 2000; Valle d’Aosta, l. n. 26 del 2001; Veneto, l. n. 18 del 2001.

Il Co.re.com. si configura, dunque, come un ente regionale, cui sono adibite funzioni proprie<sup>99</sup> - ossia tipicamente individuate dal legislatore nazionale o regionale - e funzioni delegate - cioè delegate dalla stessa Autorità garante del settore.

Con riferimento alle funzioni delegate assumono, da ultimo, una preminente importanza le delibere numeri 52 e 53 del 1999, con le quali l'Autorità per la garanzia delle comunicazioni ha provveduto ad attuare la lettera della legge Maccanismo, emanando, rispettivamente, il provvedimento di individuazione degli indirizzi generali ed il regolamento relativo alle funzioni delegabili ai Co.re.com.

Le fonti richiamate consentono, pertanto, di collocare in capo ai comitati regionali il compito di valutazione delle richieste di accesso presentate che, nell'ambito locale, cessano di essere oggetto di esame da parte dell'Autorità "centrale".

Nonostante le premesse ed il quadro di riferimento riflettano una generale propensione "naturale" dell'emittente locale alla realizzazione del pluralismo informativo, attraverso l'accesso di una rilevante vastità di voci differenti, siano esse religiose, politiche o culturali, dev'essere rilevato come, nella prassi, "la costruzione barocca inventata in sede di regolamento"<sup>100</sup> non agevoli (e non abbia agevolato) il ricorso a tale mezzo di diffusione, con un ulteriore aggravio in termini di esercizio del diritto alla libertà di propaganda religiosa.

Basti pensare che nel corso dell'anno appena trascorso, tra le circa 87 richieste presentate al Co.re.com. Lombardia, non si registra la presenza di istante avanzate da confessioni religiose o gruppi sociali religiosamente orientati<sup>101</sup>; analoga situazione si riscontra anche nel caso del Co.re.com. Lazio, dove con decreto del 31 luglio 2019

---

<sup>99</sup> Si tratta tipicamente di funzioni di monitoraggio e vigilanza; comunicazione politica ed istituzionale; accesso radiotelevisivo; e sostegno alle imprese. Sul punto, tra gli altri, si veda A. CARDONE, *Il modello dell'amministrazione comune delle comunicazioni tra omogeneizzazione della legislazione regionale sulle funzioni proprie, funzioni delegate e garanzie di indipendenza dei Co.re.com.*, in *Ist. Fed.*, 2007, 741 e ss..

<sup>100</sup> Così R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e costituzione*, cit., 343.

<sup>101</sup> Per un riscontro si rinvia al sito del Co.re.com. Lombardia, all'indirizzo <http://www.corecomlombardia.it/opencms/attivita/trasmissioni-dell-accesso/>.

sono state ammessi all'accesso solamente due soggetti, estranei ad ogni qualsivoglia connessione con il mondo religioso e confessionale<sup>102</sup>.

Dati relativamente migliori, ma comunque non significati, si riscontrano, a dire il vero, in Piemonte dove nel quarto semestre del 2019 risultano ammesse alla programmazione trasmissioni religiosamente connotate, proposte rispettivamente dalla Fondazione Casa di carità Arti e Mestieri - onlus (di fede cristiana); dalla Cappellania Natività di Maria Vergine; dalla Parrocchia di Santi Ippolito e Cassiano; e, infine, dalla Casa accoglienza "la Madonnina"<sup>103</sup>.

Una tendenza relativamente positiva è registrata anche nella Regione Campania dove nel primo semestre del 2015 è stata ammessa alla programmazione l'Associazione Notai Cattolici (insieme all'Unione di centro)<sup>104</sup>.

Non può non notarsi come, pur volendo ammettere la sussistenza di alcuni *trend* positivi in merito all'accesso delle confessioni e dei gruppi sociali religiosi alle emittenti locali, tali dati siano pressoché integralmente riferiti alla religione cattolica.

In aggiunta a quanto sinora esposto circa le limitazioni di diritto e di fatto apposti al ricorso al mezzo radiotelevisivo da parte della religione, ed in particolare dei credo acattolici, una specifica attenzione dev'essere riservata all'utilizzo dei media da parte dei movimenti religiosi al fine di raccogliere risorse presso il pubblico - come nel caso dell'otto per mille o del sollecito a corrispondere erogazioni liberali<sup>105</sup>.

Vien da sé che in ragione dell'insussistenza dell'obiettivo di fidelizzazione e persuasione all'adesione confessionale, tali fattispecie non siano ascrivibili al *genus*

---

<sup>102</sup> I dati sono pubblicati sul sito del Co.re.com. Lazio, all'indirizzo <https://www.corecomlazio.it/attivita-e-servizi/programmi-dell-accesso.html>.

<sup>103</sup> V. sito del Co.re.com. Piemonte, <http://www.cr.piemonte.it/web/per-il-cittadino/corecom>.

<sup>104</sup> Sul punto si rinvia al sito del Co.re.com. Campania, <http://www.cr.piemonte.it/web/per-il-cittadino/corecom>.

<sup>105</sup> Sul punto si rinvia a I. PISTOLESI, Il finanziamento delle confessioni religiose, in G. CASUSCELLI, *Nozioni di diritto ecclesiastico*, cit., 323 e ss..

della propaganda religiosa che, come ampiamente visto, si svolge proprio al fine ultimo di ottenere nuovi fedeli o consolidare i rapporti già esistenti.

Fine, di contro, riscontrabile nel caso della c.d. “pubblicità religiosa” o “di tendenza”<sup>106</sup>, ossia di quei messaggi trasmessi, anche tramite il ricorso al servizio di media audiovisivi, per fare proselitismo attraverso la diffusione del proprio credo e delle proprie convinzioni religiose.

In questa prospettiva la pubblicità religiosa si presenta come una fattispecie ben distinta dalla pubblicità commerciale, avente il fine ultimo di promuovere, presso il pubblico, l’acquisto di un bene o di un servizio<sup>107</sup>.

Una simile differenza è evidenziata anche dal Giurì di Autodisciplina pubblicitaria che, nell’ambito della pronuncia n. 121 del 1994, afferma che: “in linea generale non si può dubitare, alla stregua della definizione di pubblicità accolta dalle *«norme preliminari e generali del codice di autodisciplina»*, che non costituisce pubblicità un annuncio, sia pure diffuso a pagamento e attraverso i mezzi di comunicazione di massa, che sia rivolto a diffondere le idee di un gruppo religioso”<sup>108</sup>.

Orbene, tanto la pubblicità di tendenza quanto i messaggi relativi al finanziamento delle confessioni religiose non sono oggetto di una normativa dedicata, trovando così la relativa disciplina nel più generale Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale<sup>109</sup>.

Tali forme di comunicazione sono suscettibili di essere inquadrare, difatti, nel novero di messaggi rientranti nella nozione di «comunicazione commerciale»,

---

<sup>106</sup> Sul punto si rinvia a M. TOSCANO, *L’ordinamento radiotelevisivo e la comunicazione religiosa*, cit., 442 e ss..

<sup>107</sup> Sulla distinzione tra propaganda e pubblicità commerciale si veda il precedente capitolo I, paragrafo 3, del presente lavoro.

<sup>108</sup> La pronuncia è pubblicata su *Quad. dir. pol. ecl.*, 3/1995, 1040 e ss.. Simile inquadramento è condiviso anche dalla Corte Edu, Murphy c. Irlanda, sentenza del 10 luglio 2003, par. 73: “*The Court notes at the outset that the nature and purpose of the expression contained in the relevant advertisement accords with it being treated as religious, as opposed to commercial, expression even if the applicant purchased the relevant broadcasting time*”.

<sup>109</sup> In vigore dal 29 aprile 2019 (66ª edizione).

comprensiva, ai sensi del codice, sia della pubblicità e di ogni altra forma di comunicazione, anche istituzionale, sia delle forme di comunicazione sociale escluse le politiche commerciali e le tecniche di marketing in sé considerate<sup>110</sup>.

Rientra, quindi, nella definizione di comunicazione commerciale, declinata nell'accezione di comunicazione sociale, anche il c.d. «appello al pubblico», ossia “qualunque messaggio volto a sensibilizzare il pubblico su temi di interesse sociale, anche specifici, o che sollecita, direttamente o indirettamente, il volontario apporto di contribuzioni di qualsiasi natura, finalizzate al raggiungimento di obiettivi di carattere sociale”<sup>111</sup>.

In questo contesto possono essere annoverate tra le manifestazioni di appello al pubblico i messaggi veicolati dalle confessioni religiose a fini tanto proselitistici - o, usando i termini del codice, di sensibilizzazione del pubblico su temi e dogmi del credo propagandato - quanto di sollecitazione all'apporto di contribuzioni tese al raggiungimento di obiettivi di carattere sociale (come, nel caso dell'otto per mille).

Ne consegue che simili forme di comunicazione sociale, oltre a sottostare alle prescrizioni contenute nell'articolo 46 del codice<sup>112</sup>, dovranno altresì essere realizzate in conformità ai principi di lealtà della comunicazione<sup>113</sup> e rispetto della dignità umana e delle convinzioni morali, civili e religiose altrui<sup>114</sup>.

---

<sup>110</sup> Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale, disposizioni preliminari e generali, lett. e).

<sup>111</sup> *Ibidem*, art. 46.

<sup>112</sup> “Tali messaggi devono riportare l'identità dell'autore e del beneficiario della richiesta, nonché l'obiettivo sociale che si intende raggiungere. I promotori di detti messaggi possono esprimere liberamente le proprie opinioni sul tema trattato, ma deve risultare chiaramente che trattasi di opinioni dei medesimi promotori e non di fatti accertati. Per contro i messaggi non devono: sfruttare indebitamente la miseria umana nuocendo alla dignità della persona, né ricorrere a richiami scioccanti tali da ingenerare ingiustificatamente allarmismi, sentimenti di paura o di grave turbamento; colpevolizzare o addossare responsabilità a coloro che non intendano aderire all'appello; presentare in modo esagerato il grado o la natura del problema sociale per il quale l'appello viene rivolto; sovrastimare lo specifico o potenziale valore del contributo dell'iniziativa e sollecitare i minori ad offerte di denaro”.

<sup>113</sup> Codice di autodisciplina della comunicazione commerciale, disposizioni preliminari e generali, art. 1, secondo il quale “La comunicazione commerciale deve essere onesta, veritiera e corretta. Essa deve evitare tutto ciò che possa screditarla”.

<sup>114</sup> *Ibidem*, art. 10.

Ciò, con l'ulteriore onere posto a capo delle confessioni religiose di dimostrare, a richiesta del Giurì o del Comitato di Controllo, la veridicità dei dati e la consistenza delle testimonianze usati<sup>115</sup>.

### **3. Le nuove frontiere della propaganda religiosa. Prospettive *de iure condendo***

Alla luce di quanto si è avuto modo di rilevare ed evidenziare nel paragrafo precedente, sembra emergere con palese e manifesta chiarezza come, nel contesto andatosi a delineare nella prassi, non sia possibile trovare significativi riscontri applicativi del principio pluralistico affermato dal legislatore nazionale “quale condizione necessaria della effettiva e corretta conoscibilità delle confessioni di minoranza e quindi garanzia della loro identità, oltre che del diritto di propaganda riconosciuto dall’art. 19 della Costituzione”<sup>116</sup>.

Le previsioni normative aventi ad oggetto la statuizione ed il riconoscimento della parità di accesso delle differenti confessioni religiose al mezzo radiotelevisivo si presentano al giurista contemporaneo come svuotate della loro effettiva portata applicativa, rimanendo così lettera morta in un contesto fortemente caratterizzato da una massiccia presenza della confessione maggioritaria, ora per motivi connessi alle concorrenti esigenze economico-impresariali dei fornitori e delle stesse confessioni, ora per ragioni relative all’utilizzo del mezzo in un’ottica, quantomeno apparentemente, funzionale, al consolidamento della comunità di fedeli.

In altri termini, il pluralismo invocato ed auspicato dal legislatore, quale cuore pulsante dell’organizzazione del servizio radiotelevisivo e condizione per “l’effettivo

---

<sup>115</sup> *Ibidem*, art. 6.

<sup>116</sup> G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e confessioni di minoranza: tre indicazioni operative*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/1997, 89.

esercizio di quei diritti in conformità del valore costituzionale”<sup>117</sup>, non sembra connotare in modo decisivo il panorama di riferimento ed i rispettivi palinsesti, ove si registrano, di contro, fenomeni di netta prevalenza del credo asseritamente maggioritario.

In questa prospettiva l'avvento delle nuove tecnologie, e più specificamente delle reti informatiche, ha costituito e costituisce l'occasione di un'effettiva attuazione del pluralismo informativo e di un allargamento dei confini di esercizio della libertà di religiosa - e di propaganda; il tutto quantomeno con riferimento allo spazio cibernetico.

Del resto, la pacificamente nota facilità di accesso al mezzo internettiano risulta, senza dubbio, anticamera e presupposto di un'aperta e reale competizione tra le varie fedi religiose che, nel ciberspazio, non conoscono differenze in ordine alla potenza economica e/o alla consistenza della comunità di riferimento.

Attraverso la rete gli individui comunicano senza essere presenti fisicamente l'un l'altro<sup>118</sup>, instaurando un dialogo automatico, immediato ed interattivo<sup>119</sup> che non conosce limiti né geografico-temporali né culturali.

Alla tradizionale limitatezza del medio radiotelevisivo, Internet sostituisce un portafoglio di innumerevoli serie di collegamenti decentralizzati ed autonomi, instaurati tra elaboratori o reti di elaboratori, che consentono la diffusione di

---

<sup>117</sup> F. MODUGNO, *I nuovi «diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 80.

<sup>118</sup> I soggetti possono interagire tra loro, sostanzialmente, attraverso due modalità differenti: o “con comunicazioni uomo a uomo (come nel caso della c.d. posta elettronica o e-mail, la quale è una delle utilizzazioni di Internet), nonché in modo automatico, attraverso collegamenti a siti Internet accessibili da chiunque utilizzi la rete”, così U. DRAETTA, *Caratteristiche tecniche di Internet rilevanti giuridicamente sul piano internazionale e nozione di commercio elettronico*, in G. FINOCCHIARO E F. DELFINI (a cura di), *Diritto dell'informatica*, Milano, 2014, p. 26.

<sup>119</sup> P. COSTANZO, voce “Internet” (*diritto pubblico*), in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 2000, 350, nota n. (8), definisce l'interattività come “la capacità del medium considerato di consentire un dialogo bidirezionale tra fonte dell'informazione ed utente oppure tra utenti, com'è, del resto, il caso più noto del telefono”.

consistenti flussi informativi, immessi “sul mercato” da chiunque ne abbia un interesse, anche in forma anonima.

Mediante la Rete “al dispositivo comunicativo di tipo uno-uno (posta, telefono) e di tipo uno-tutti (televisione, giornale), si è aggiunta la possibilità di una comunicazione tutti-tutti, cioè di un nuovo modo di distribuire la conoscenza, cui tutti coloro che sono connessi possono partecipare interattivamente e ove non esiste un emittente virtualmente privilegiato”<sup>120</sup>.

Tutto ciò rende il web uno spazio privilegiato di esercizio dei diritti fondamentali, e fra questi, in particolare, di quelli attinenti alla comunicazione e diffusione dei messaggi, fra i quali devono indubbiamente essere annoverati la libertà di manifestazione del proprio credo religioso e di propaganda del medesimo.

La libertà di accesso, la competitività del mercato, la naturale capacità di superare le lontananze geografiche, veicolando il messaggio in ogni parte del mondo ed unendo persone fra loro distanti, rendono Internet “un luogo privilegiato per l’estrinsecazione del sentimento religioso”<sup>121</sup>, ossia un luogo ove alle confessioni minoritarie sono forniti gli strumenti e i canali informativi idonei a superare l’*impasse* determinato dalle emittenti radiotelevisive.

In questa prospettiva Internet sembra trionfare ove i tradizionali servizi di media registrano importanti sconfitte, garantendo la capacità della struttura informativa di offrire agli utenti (mondiali) uno sguardo complessivo, imparziale ed il più possibile completo sulle varie declinazioni dell’esperienza religiosa, favorendo il dialogo tra fedi di confessioni differenti e realizzando, di fatto, il pluralismo esterno tanto auspicato dalla legislazione del settore radiotelevisivo.

---

<sup>120</sup> F. MODUGNO, *I nuovi «diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 79.

<sup>121</sup> V. PACCILLO, *Cyberspazio e fenomeno religioso: profili giuridici*, in *Cyberspazio e diritto*, 1/2002, vol. 3, 30.



Orbene, la presenza delle confessioni religiose sul web può avvenire con modalità perlopiù “statiche”, ossia attraverso l’apertura di un sito internet dedicato, ove siano contenute le informazioni relative ai dogmi professati e siano offerti testi sacri, consultabili o acquistabili dall’utente; ovvero con modalità maggiormente “dinamiche”, mediante la creazione di una rete connettiva ed interattiva tra i fedeli (c.d. comunità virtuali)<sup>122</sup>.

A ben vedere, in entrambe le ipotesi, la scelta adottata dalla confessione religiosa risulta potenzialmente adeguata allo svolgimento di attività proselitistiche che, nel primo caso, sono connotate dalla presenza di un archivio di informazioni rilevanti e, nel secondo, da un vero e proprio spazio adibito a dispute dottrinali ovvero alla programmazione di interventi di propaganda e diffusione del credo.

Nonostante apparentemente il web si ponga come soluzione alle istanze di effettivo esercizio della libertà di professione e propaganda religiosa, l’esperienza mostra come anche in tale luogo siano molte le questioni poste al giurista e relative alla tutela del sentimento religioso e delle libertà ad esso riferite<sup>123</sup>.

Tali questioni originano dall’inevitabile sviluppo della rete da luogo di potenziamento delle libertà del singolo a luogo di interesse economico-commerciale, ove le prime vengono, non di rado, piegate a favore del raggiungimento di fini di profitto<sup>124</sup>.

Così, anche le attività persuasive conoscono, nella dimensione digitale, nuove frontiere, passando dall’utilizzo di fini tecniche di influenza psicologica all’applicazione di tecniche psicologiche di condizionamento e di ricerca

---

<sup>122</sup> *Ibidem*, 25.

<sup>123</sup> Le problematiche annesse all’utilizzo del mezzo internetiano determinano un progressivo allontanamento dall’originaria visione del web come strumento di realizzazione del c.d. *free market of ideas*. Per una visione d’insieme sull’iniziale fiducia nei confronti della rete si rinvia, tra gli altri, a L. LESSING, *Code and Other Laws of Cyberspace*, New York, 1999.

<sup>124</sup> A. SIMONCINI, *Sovranità e potere nell’era digitale*, in T. E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASINI, *Diritti e libertà in Internet*, Milano, 2017, 32 e ss..

motivazionale più efficaci ed idonee ad incidere, in maniera più netta, sui processi decisionali dell'utente<sup>125</sup>.

Questi strumenti vengono poi rafforzati dall'utilizzo di sofisticate tecniche di intelligenza artificiale, capaci di trattare in modo massivo i dati generati dagli utenti attraverso la navigazione *online*, al fine di carpire le preferenze individuali di ciascuno e personalizzare l'offerta proposta.

In quest'ottica il mercato di libera concorrenza dei differenti dogmi di fede muta in uno scenario di sempre più accentuata polarizzazione dei gruppi religiosi, nuovamente posti in un assetto fortemente connotato dall'ampiezza della comunità di riferimento.

Ciò non deve stupire se si pensa alla quotidiana profilazione algoritmica condotta, per lo più, dalle piattaforme digitali che muovendo da un'analisi delle scelte compiute da ciascun utente ne individuano il "profilo comportamentale", realizzando un perfetto *matching* tra domanda e offerta<sup>126</sup>.

In altri termini, studiando, attraverso procedure interamente automatizzate, le condotte "consumeristiche" degli utenti virtuali, le piattaforme digitali filtrano le informazioni offerte a ciascuno di essi, sostituendo ad una logica di indistinta diffusione delle idee verso il pubblico, un più remunerativo sistema di personalizzazione dell'offerta.

Un simile approccio svuota, nuovamente, di portata applicativa il principio di pluralismo notiziale, che si presenta anche nella dimensione digitale quale valore di semplice "facciata" dell'ordinamento.

Una tale preoccupazione sembra avvertita anche dal Consiglio d'Europa con la nota Dichiarazione del febbraio 2019, ha affermato che "il livello minuto, subconscio

---

<sup>125</sup> O. GRANDINETTI, *La par condicio al tempo dei social tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora tutti attuali*, in *Media Laws*, 3/2019, 110.

<sup>126</sup> A. NICITA, *Libertà d'espressione e pluralismo 2.0: i nuovi dilemmi*, in *Media Laws*, 1/2019, 317.

e personalizzato di persuasione algoritmica può avere effetti significativi sull'autonomia cognitiva degli individui e sul loro diritto di formarsi opinioni e prendere decisioni indipendenti» e può portare alla «corrosione delle fondamenta del Consiglio d'Europa. I cui pilastri centrali rappresentati dai diritti umani, dalla democrazia e dallo stato di diritto sono basati sul fondamentale convincimento dell'uguaglianza e della dignità di tutti gli esseri umani come agenti morali indipendenti»<sup>127</sup>.

Con l'avvento di Internet si assiste, quindi, sia ad una maggiore pluralità di voci religiose astrattamente concorrenti e libere di esprimersi, anche in chiave propagandistica, sia ad una maggior polarizzazione dell'offerta, avente riflessi negativi in termini di pluralismo e visibilità delle confessioni minoritarie.

---

<sup>127</sup> *Declaration by the Committee of Ministers on the manipulative capabilities of algorithmic processes*, par. 9.

### ***Riflessioni conclusive***

Il cammino compiuto con la presente tesi di dottorato si è dimostrato irto di difficoltà.

Occuparsi oggi di propaganda religiosa significa, infatti, confrontarsi con un groviglio non meglio definito di nozioni differenti, che originano dal campo delle scienze sociali per esplicare i propri effetti nel panorama giuridico attuale.

In un simile contesto, enucleare una definizione condivisa di propaganda religiosa, idonea a distinguere chiaramente il fenomeno tanto dalle altre forme di propaganda, quanto dalla semplice professione del proprio convincimento, si presenta come uno sforzo per nulla scontato, ma necessario e funzionale all'individuazione dell'effettiva portata del disposto costituzionale.

La delicatezza delle problematiche in gioco - perlopiù attinenti a comprendere i limiti di tale libertà ed il corretto punto di bilanciamento con interessi e diritti parimenti garantiti - si scontra non solo con la poliedricità del fenomeno, ma anche con l'apparente scarsità - quantomeno fino a pochi mesi fa - degli studi giuridici specificamente dedicati allo studio del medesimo e delle implicazioni annesse.

In questa prospettiva, lo sforzo esegetico e di ricostruzione della definizione, delle connotazioni e delle questioni attinenti alla propaganda religiosa sembrano richiedere e suggerire un "ritorno alle origini", inteso come riflessione sui principi costituzionali di riferimento e, in particolare, sul modello di laicità presente nell'ordinamento italiano, dal quale sembra potersi trarre una lettura complessiva di quanto emerso nel corso del presente studio.

Come si ha avuto modo di ricordare nel secondo capitolo, con la sentenza n. 203 del 1989, la Corte costituzionale ha affermato il supremo principio di laicità e neutralità ed ha spiegato come il medesimo implichi "non indifferenza dello Stato

dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale”.

La stagione giurisprudenziale così inaugurata è stata poi confermata e ripresa dalle successive sentenze, nell’ambito delle quali la medesima Corte ha avuto modo di specificare più dettagliatamente come l’affermazione di tale principio comporti “equidistanza ed imparzialità [...] rispetto a tutte le confessioni religiose” e la caratterizzazione in senso pluralistico della forma di Stato italiano “entro il quale hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse”.

Il modello di laicità descritto dalle pronunce costituzionali consente di scorgere, dunque, un ruolo attivo dell’ordinamento, chiamato non a rimanere indifferente dinnanzi ai valori individuali e collettivi, ma a riconoscerne la rilevanza nelle dinamiche personali e sociali.

Il fenomeno religioso esce, dunque dalla sfera meramente individuale e privata di ciascun soggetto, per essere eretto a baricentro del dibattito pubblico, ove viene accordato ad esso il diritto di esplicarsi in uno spazio pluralista, connotato dalla libertà del dialogo interreligioso e da un’aperta concorrenza tra le differenti confessioni, parificate tra loro in quanto tali ed a prescindere dai dogmi di fede concretamente professati.

Letti sotto questa luce, laicità, uguaglianza e pluralismo divengono nuova endiadi dell’ordinamento costituzionale, nonché essenza ed architrase del concetto stesso di democrazia.

A confermare tale impostazione sono tutt’oggi le fonti interne, internazionali e sovranazionali.

Basti pensare all’articolo 3 della Costituzione che afferma l’uguaglianza tra i cittadini, senza distinzione di religione, ed all’articolo 19 della medesima che, come noto, sancisce il “diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi

forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume”. E ancora agli articoli 9 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo che introducono, anche a livello internazionale, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, nonché il divieto di discriminazione fondata sulla religione. E da ultimo alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea<sup>128</sup> dove i medesimi diritti e divieti vengono sanciti dagli articoli 10 e 21 e dove viene affermato a chiare lettere il rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica.

Il quadro normativo e giurisprudenziale così delineato promuove, dunque, la creazione di uno spazio pubblico caratterizzato dall’uguaglianza e dal reciproco riconoscimento delle differenze tra le diverse convinzioni religiose, nel rispetto della facoltà costituzionalmente riconosciuta a ciascuno “di credere a quello che più gli piace, o di non credere, se più gli piace, a nulla”<sup>129</sup>.

Nasce, quindi, una regola condivisa sulla presenza della religione nella sfera pubblica, improntata al confronto leale e legittimo tra tutte le voci concorrenti.

In questo contesto, gli interventi legislativi e giurisprudenziali devono tendere al sostegno delle minoranze, per evitare che rimangano oppresse dal consenso e della forza del credo dominante, in un’ottica di centralità della persona umana e della dignità sociale e di effettivo godimento dei diritti di libertà religiosa loro accordati dall’articolo 19, ivi incluso quello di propagandare i propri dogmi di fede<sup>130</sup>.

---

<sup>128</sup> Ampiamente sulla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, L. TRUCCO, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell’Unione europea. Un’analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Torino, 2013.

<sup>129</sup> F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell’idea*, cit., 11.

<sup>130</sup> Sulla tutela delle minoranze si rinvia, tra gli altri, a V. PIERGIGLI, *Diritti dell’uomo e diritti delle minoranze nel contesto internazionale ed europeo: riflessioni su alcuni sviluppi nella protezione dei diritti linguistici e culturali*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1996, 33 e ss.; e della stessa autrice, in prospettiva comparata, *La valorizzazione delle identità minoritarie e della diversità culturale nelle Costituzioni africane*, in *Federalismi.it.*, n. 3/2010.

La laicità diviene così “figlia del diritto positivo”, tenuto a conformarsi ai principi costituzionali dettati dalla normativa e dalla giurisprudenza di riferimento, in un’ottica di egual trattamento positivo di tutte le convinzioni “di e verso la religione”<sup>131</sup>, cui dev’essere consentito di essere professate, divulgate e propagandate in condizioni di parità, intesa non solo come assenza di provvedimenti esplicitamente atti ad introdurre limiti arbitrari, ma anche come pari e libero accesso ai mezzi di informazione.

La laicità diviene così elemento costitutivo e presidio del pluralismo e della coesione di valori, punti di vista ed interessi diversi propri dello stesso.

In questa prospettiva, nello spazio pubblico deve essere consentita tanto la convivenza ed il confronto tra le convinzioni “di e verso la religione” - in un dialogo improntato al confronto ed alla reciproca persuasione nel leale rispetto, però, dei principi costituzionali - quanto la sopravvivenza ed il mantenimento delle identità culturali e delle loro diversità.

Così, la scuola ed il generale divieto di indottrinamento divengono sintesi dell’esigenza di garantire il rispetto della personalità del minore e dei convincimenti dei genitori - custodi del complesso valoriale identitario del fanciullo, soprattutto se appartenente ad una minoranza - e della necessità di consentire un adeguato accesso del minore alle fonti di informazione e di conoscenza, che il sistema di istruzione è tenuto a mettere a sua disposizione, fornendo le medesime in un’ottica neutra e di effettivo pluralismo notiziale.

Pluralismo notiziale che deve essere parimenti garantito dall’emittente pubblica quale preludio e presupposto della libera formazione dei convincimenti personali e della libertà di informazione attiva, passiva e riflessiva.

---

<sup>131</sup> P. BELLINI, *Libertà dell’uomo e fattore religioso nei sistemi ideologici e contemporanei*, in *Teoria e prassi della libertà di religione*, Bologna, 1975, 131 e ss.

Tuttavia, sebbene il dato normativo sia strutturato in modo tale da consentire, quantomeno in apparenza, l'auspicato pluralismo e la richiesta "neutralità" del potere pubblico in ordine al discorso religioso, non sembra possibile riscontrare una pari efficienza ed effettività nella tutela "pratica" dei medesimi principi.

Come emerso in più passaggi della presente dissertazione, infatti, è evidente che la ricerca empirica restituisca un'immagine dello Stato e del discorso pubblico ancora fortemente ancorata alla religione dominante ed alla sua simbologia, che si pongono nella realtà quotidiana come costante ineliminabile e generalmente accettata dai consociati.

Si pensi, ad esempio, alla giurisprudenza richiamata nel precedente capitolo tre, relativa alla presenza del crocifisso nelle aule scolastiche, ma anche all'evidente presenza di riferimenti cattolici nei luoghi di cura o di amministrazione della giustizia.

Un simile discostamento tra dato normativo e prassi applicativa sembra invero giustificabile in ragione di un apparente ritorno alla religiosità da parte della società moderna; ritorno che invero non risuona come riscoperta della devozione religiosa, quanto piuttosto come ricerca di un patrimonio identitario comune di riferimento in un momento di crisi sociale, economica e valoriale.

L'assenza di una cultura laica diffusa, capace di essere espressione di valori condivisi e identitari, libera così il campo ad una funzione suppletiva della religione che, per l'effetto, viene, almeno apparentemente, "civilizzata".

Il messaggio di fratellanza, solidarietà e soprattutto salvezza individuale e collettiva predicato dalle istituzioni ecclesiastiche e dai dogmi cristiani trovano terreno fertile in una società posta nell'incessante ed estenuante ricerca di punti di riferimento capaci di assicurare identità e speranza. E l'utilizzo massiccio dei canali di comunicazione, soprattutto radiotelevisiva, da parte della Chiesa non fa altro che alimentare questa corsa alla riscoperta dei valori religiosi, contribuendo di fatto alla divulgazione del



credo ed all'evangelizzazione di quanti più abbiano un'appartenenza confessionale differente o una credenza laica labile e facilmente persuasibile.

Così la ricerca di un complesso valoriale identitario comune si traduce nella prassi come un'occasione, più o meno diretta, di predicazione e propaganda del credo cattolico, a discapito delle altre convinzioni.

È pur vero però che un simile contesto sembra porsi in linea di assoluta continuità con la tradizione italiana e ancor più europea.

La tendenza di utilizzare la religione cristiana quale custode della tradizione nazionale ed europea e dei valori riconosciuti e tutelati dai rispettivi ordinamenti si è registrata più volte nel corso della storia.

Le richieste di menzionare le radici cristiane come fatto costitutivo dell'identità italiana, ma anche europea sono state avanzate a più riprese sia in seno all'Assemblea costituente sia in occasione dei lavori preparatori della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nel progetto di Costituzione europea.

La costruzione dell'identità "costituzionale" e laica dei due ordinamenti è quindi, da sempre, frutto di un difficile compromesso tra le istanze di riconoscimento della storia e della tradizione religiosa dei medesimi e la volontà, storicamente determinata, di mantenere la religione all'esterno di una sfera pubblica caratterizzata da una presenza sempre più marcatamente differente di etnie, culture e religioni.

Tuttavia, la scelta così operata a livello nazionale ed europeo non sembra essere riuscita ad indebolire o dissuadere la generale tendenza di guardare al cristianesimo come portatore di valori umani universali, che trascendono dal dato teologico, per divenire espressione di un'identità comune non diversamente costruita e risposta agli aneliti di salvezza e speranza delle società moderne.

Tendenza che ha trovato riscontro anche nell'ambito della recente pandemia da coronavirus in cui la preghiera e benedizione *Urbi et Orbi* del Sommo Pontefice si è

tradotta in un dialogo con le coscienze individuali, nell'ambito del quale le riflessioni sulla necessità di cooperazione e vicinanza collettiva sembrano quasi aver opacizzato la reale natura del messaggio di preghiera alla divinità, venendo riportate su tutti i canali di informazione - giornalistica e radiotelevisiva - con uno spazio quasi maggiore di quello richiesto e riservato alle più alte cariche dello Stato.

Vieppiù.

Nella tradizione italiana, è riscontrabile anche un certo atteggiamento neutrale verso il simbolismo religioso cristiano, dovuto, in particolar modo, alla sua duplicazione e riproposizione in ambienti privi di uno specifico collegamento con la dimensione religiosa.

Il cittadino, sia esso credente o meno, è chiamato quotidianamente a confrontarsi con immagini proprie della religione cristiana, quali crocifissi, raffigurazioni di personaggi sacri ed anche con testi musicali attinenti alla dimensione religiosa, che di fatto costituiscono una parte importante del patrimonio culturale del Paese.

In un simile contesto il simbolo religioso sembra quasi perdere la forza evocativa che gli è propria, per presentarsi come parte di una tradizione culturale condivisa, celebre e generalmente apprezzata, a prescindere dall'appartenenza confessionale.

Ciò permette, indubbiamente, una tolleranza maggiore di ciascun consociato nei confronti del simbolo cristiano che, di fatto, non pare riscontrabile con riferimento a simboli appartenenti a confessioni religiose differenti (si pensi, soprattutto, al caso del velo islamico).

Tale evidenza sembra rilevata anche dalla richiamata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, nel noto caso *Lautsi c. Italia*, ha affermato a chiare lettere la natura essenzialmente passiva del crocifisso esposto nelle aule scolastiche, ritenuto inidoneo a rappresentare un tentativo di indottrinamento, allorché la sua

affissione avvenga in un sistema scolastico aperto ad un ampio pluralismo confessionale ed a un'effettiva solidarietà interculturale.

Tuttavia, sebbene l'ormai passività del simbolo religioso cristiano sia, perlomeno ad avviso di chi scrive, condivisibile nella sua ovvietà, non può non rilevarsi come ciò ponga problemi ed eccezioni di opportunità non solo nei confronti dei fedeli di altre religioni, soprattutto se appartenenti ad una tradizione culturale differente da quella occidentale, ma altresì nei riguardi degli stessi fedeli cristiano-cattolici.

Appiattare il simbolo religioso più evocativo del messaggio cristiano ad un simbolo "passivo", ossia incapace di richiamare alla mente di chi l'osserva il messaggio veicolato, sembra indebolire per prima cosa la devozione religiosa dei credenti e la stessa forza persuasiva dei dogmi di fede, che all'opposto dovrebbero ben saper influenzare le coscienze degli adepti ad altre religioni o dei non credenti.

In altri termini, se l'asserita assenza di capacità evocativa del crocifisso fosse comprovata, si assisterebbe ad una perdita importante in termini di opportunità di acquisizione di nuove fidelizzazioni al credo cattolico, cui verrebbe a mancare uno degli strumenti più idonei a raccogliere consensi, tipicamente incentrato sulla sua attitudine ad essere veicolo di emozioni, conoscenze ed informazioni.

Ciò posto, non si può non rilevare come lo stesso simbolo, se esposto dinanzi a soggetti appartenenti a minoranze culturali, etniche o religiose, rischia, di contro, di incentivare un'accettazione, non sempre consapevole, di sé come parte del complesso valoriale tradizionale del Paese, con una possibile ripercussione negativa sull'identità propria di tali soggetti che di fatto ne risulterebbe, quantomeno parzialmente, compromessa.

Orbene, il contesto così delineato, connotato da un ritorno alla religiosità quale custode dei valori, della tradizione e dell'identità italiana (ed europea) pone, come si ha avuto modo di evidenziare nei capitoli del presente lavoro e anche nei passaggi di

queste riflessioni conclusive, numerosi ostacoli alla libertà di propaganda religiosa che di fatto trova un'applicazione concreta differente a seconda che sia appannaggio del credo dominante o di convinzioni minoritarie.

Simile differenza di trattamento ed opportunità rischia di condurre alla creazione di una società non educata al dialogo ed al reciproco rispetto delle identità culturali, da una parte, ed al contestuale ed imprescindibile abbassamento della soglia di tolleranza, dall'altra.

Tale particolarismo identitario rischia, a sua volta, di comportare l'impossibilità di individuare un insieme di valori comuni - idonei ad originare e legittimare interessi generali ed unanimi - ed inevitabili difficoltà di integrazione delle minoranze nel tessuto sociale, che nelle estreme conseguenze potrebbero, a loro volta, essere concausa di processi di polarizzazione del gruppo di fede e di uso della religione per finalità eversive e terroristiche, con contestuale spostamento della propaganda al di fuori della copertura costituzionale di cui all'articolo 19 (come ampiamente illustrato nel corso del precedente capitolo tre).

Per ovviare a simili problematiche e ricondurre il fenomeno all'interno della cornice di riferimento, potrebbe essere opportuno ed interessante ragionare nuovamente sul modello di attuazione del principio di laicità, ripartendo proprio dalla Costituzione, quale fonte del complesso valoriale identitario della nazione ed espressione, peraltro, della tradizione comune europea.

Ciò consentirebbe, indubbiamente, di astrarre l'identità nazionale (ed europea) dal continuo richiamo al messaggio cristiano ed alla sua simbologia, e di ragionare "*come se Dio non ci fosse*<sup>132</sup>", valorizzando da una parte lo stesso sentimento religioso - anche dominante - e dall'altra garantendo un egual spazio di espressione e di propaganda religiosa a ciascuna convinzione personale.

---

<sup>132</sup> G. E. RUSCONI, *Come se Dio non ci fosse. I laici, i cattolici e la democrazia*, Torino, 2000.

## ***Bibliografia***

- AA. VV., *Commenti e contributi di Olir. Osservatorio delle Libertà ed Istituzioni Religiose. Quaderno-materiali*, Roma, 2005
- AA. VV., *Costituzione e religione*, Padova, 2013
- AA. VV., *Il pluralismo confessionale nell'attuazione della Costituzione*, Napoli, 1986
- AA. VV., *La Convenzione sui diritti del minore e l'ordinamento italiano*, Napoli, 1994
- AA. VV., *La propaganda*, Torino, 1995
- AA. VV., *Scritti per Crisafulli*, Milano, 1985
- AA. VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1972-1974
- AA. VV., *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Padova, 2000
- AA. VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999
- AA. VV., *Teoria e prassi della libertà religiosa*, Bologna, 1975
- Abu Salem M., *La libertà religiosa alimentare nelle strutture carcerarie*, in Chizzoniti A. G. (a cura di), *Cibo, religione e diritto. Nutrimento per il corpo e per l'anima*, Lecce, 2015, 261 e ss.
- AIC, *Libertà di pensiero e mezzi di diffusione*, Padova, 1992
- Aitala R., *Il metodo della paura: terrorismo e terroristi*, Roma-Bari, 2018
- Albisetti A., *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 2014
- Albisetti A., *Vilipendio della religione e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1975, 282 e ss.
- Alesiani L., *I reati di opinione. Una rilettura in chiave costituzionale*, Milano, 2006
- Alicino F., *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Padova, 2011
- Alicino F., *L'islam, la radicalizzazione islamista e il terrorismo di ispirazione religiosa. Il caso italiano*, in *Diritto e Religioni*, 1/2019, 27 e ss.
- Alpa G., *Pubblicità, diritto all'immagine, rettifica*, in *Diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1983
- Amato G., Barbera A., *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997
- Amato G., *Libertà* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, 1974, 272 e ss.
- Ambrosi A., *Art. 21*, in Crisafulli V., Paladin L. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990
- Ambrosoli L., *Libertà e religione nella riforma Gentile*, Firenze, 1980

- Amendola G., *Paure in città; strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana*, Napoli, 2003
- Anello G., *Libertà di religione, matrimonio islamico e "diritto alla famiglia"*, in *Rassegna di diritto civile*, 2000, 85 e ss.
- Apa E., *La pubblicità commerciale. Struttura, natura e referenti costituzionali*, Napoli, 2011
- Baldassarre L., Canali C., Vecchiato T., *La Convenzione dei diritti del fanciullo*, Padova, 2009
- Barbera A., *Il cammino della laicità*, Bologna, 2007
- Barberis M., *Non c'è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Bologna, 2017
- Barile P., Caretti P., *La pubblicità e il sistema dell'informazione*, Torino, 1984
- Barile P., Cheli E., Zaccaria R., *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna 1980
- Barile P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984
- Barile P., *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2007
- Barile P., *Libertà di manifestazione del pensiero* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, 1974, 424 e ss.
- Barile P., *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975
- Battelli G., *Società, Stato e Chiesa in Italia. Dal tardo Settecento a oggi*, 1<sup>a</sup> ed., Roma, 2013
- Battistelli F., *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Roma, 2016
- Beccaria G., *Tra le pieghe delle parole. Lingua storia cultura*, Torino, 2007
- Belgiorno De Stefano M. G., *L'insegnamento della religione sotto il controllo della Corte Europea dei Diritti umani*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), giugno 2008
- Bellini P., *Ateismo* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 1987, 513 e ss.
- Bellini P., *La Chiesa e la politica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, novembre 2009
- Bellini P., *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Bologna, 1975
- Benigni R., *Islam italiano e scuola pubblica. L'integrazione all'ombra della laicità, del pluralismo religioso, del diritto comune*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2019, 65 e ss.
- Berlingò S., *A proposito delle pretese di tutela dai registri del battesimo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2000, 295 e ss.

- Berlingò S., *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, 1992
- Berlingò S., *La condizione delle Chiese in Europa*, ne *Il diritto ecclesiastico*, I, 2002, 1314
- Berlingò S., *Libertà d'istruzione e fattore religioso*, Milano, 1987
- Berlingon S., *Si può essere garantisti del Garante? A proposito delle pretese di tutela dei registri di battesimo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000, 295 e ss.
- Bernays E., *Propaganda*, New York, 1928, trad. it., *Propaganda. L'arte di manipolare l'opinione pubblica*, Prato, 2018
- Berti E., Campanini G., *Dizionario delle idee politiche*, Roma, 1993
- Bertolesi R., *Una pronuncia di condanna della Corte di Assise di Milano nei confronti di un "foreign fighter"*, in *Diritto penale contemporaneo*, rivista telematica ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 11/2017, 267 e ss.
- Bertolino R., *L'obiezione di coscienza*, in *Diritto Ecclesiastico*, Pisa-Roma, 1983, 331 e ss.
- Bettetini A., *Il crocifisso nelle aule scolastiche: la legittimità di un simbolo che "dà a pensare"*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, XXVI, 2011, 281 e ss.
- Bettinelli E., *Propaganda elettorale* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 1997, 60 e ss.
- Bettiol G., *Sui limiti penalistici alla libertà di manifestazione del pensiero*, in *Rivista italiana di procedura penale*, Milano, 1965, 650 e ss.
- Bevere A., Cerri A., *Il diritto di informazione e i diritti della persona*, Milano, 1995
- Bianchini E., *La religione cattolica occupa il 95% dello spazio in tv. Anche grazie a Bergoglio*, ne *Il Fatto Quotidiano*, 25 maggio 2015
- Bolognini L., Pelino E., Bistolfi C. (a cura di), *Il regolamento privacy europeo. Commentario alla nuova disciplina sulla protezione dei dati personali*, Milano, 2016
- Botta R., *Appartenenza confessionale e libertà individuali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2000, 131 e ss.
- Botta R., *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Napoli, 2006
- Bressan L., *Libertà religiosa nel diritto internazionale*, Padova, 1989
- Bruno Voena M. C., *La tutela civile del minore vittima di maltrattamenti domestici in contesti interculturali*, in *Minorigiustizia*, 2/2012, 21 e ss.
- Busino G., *Propaganda* (voce), in *Enciclopedia Einaudi*, vol. XI, Torino, 1980, 292 e ss.

- Capozzi M. R., *I linguaggi della persuasione: propaganda e pubblicità*, in *Gentes*, I/1, dicembre 2014
- Capogrossi G., *L'ambiguità del diritto contemporaneo*, in AA. VV. (a cura di), *La crisi del diritto*, Padova, 1953, 24
- Capogrossi G., *Incertezze sull'individuo*, in AA. VV. (a cura di), *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, I, Bologna, 1953, 280
- Cardia C., *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai giorni nostri*, Bari, 1973
- Cardia C., *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Torino, 2010
- Cardia C., *Libertà di credenza* (voce), in *Enciclopedia Giuridica*, XIX, 1990, 1 e ss.
- Cardia C., *Pluralismo* (dir. ecl.) (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIII, 1983, 985 e ss.
- Cardia C., *Principi di diritto ecclesiastico – Tradizione europea, legislazione italiana*, Torino,
- Caretti P., *Art. 10. Libertà di espressione*, in Bartole S., Conforti B., Raimondi G. (a cura di), *Commentario alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2001, 337 e ss.
- Carobene G., *Pratiche legali, diversità culturali e religiose nel rapporto dialettico tra kafala e adozione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2019, 135 e ss.
- Carrara F., *Programma del corso di diritto criminale: parte speciale ossia esposizione dei delitti in specie*, Vol. 6, Lucca, 1871
- Carresi F., *Ancora sulla libertà di propaganda e di proselitismo*, ne *Il diritto concordatario*, 1936, fasc. nov.-dic., 156 e ss.
- Cartabia M., *I "nuovi" diritti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, febbraio 2011
- Cartabia M., *La Corte del buon senso*, ne *Il sussidiario.net*, 21 marzo 2011
- Caruso C., *L'hate speech a Strasburgo: il pluralismo militante del sistema confessionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2017, 963 e ss..
- Castellaneta M., *La Corte europea dei diritti umani e l'applicazione del principio dell'abuso del diritto nei casi di hate speech*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2017, vol. 11, 745 e ss.
- Casuscelli G., *Ancora sulla nozione di "confessione religiosa". Il caso Scientology*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/1998, 809 e ss.



- Casuscelli G., *Appartenenze/credenze di fede e diritto penale: percorsi di laicità*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, rivista telematica, settembre 2011
- Casuscelli G., *Convenzione Europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e la sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, rivista telematica, dicembre 2008
- Casuscelli G., *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, rivista telematica, luglio 2010
- Casuscelli G., *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), 7/2014
- Casuscelli G., *Il silenzio, il conformismo e ... il diritto ecclesiastico*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, rivista telematica, settembre 2011
- Casuscelli G., *Le laicità e le democrazie: la laicità della "Repubblica democratica" secondo la Costituzione italiana*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, n. 1/2007, 169 e ss.
- Casuscelli G., *Libertà religiosa e confessioni di minoranza: tre indicazioni operative*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/1997, 89.
- Casuscelli G., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2015
- Casuscelli G., *Tutela penale del sentimento religioso, sicurezza e identità. I problemi delle minoranze etniche religiose*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 2/2019, 225 e ss.
- Casuscelli G., *Una disciplina quadro delle libertà di religione: perché, oggi più di prima, urge "provare e riprovare" a mettere al sicuro la pace religiosa*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, rivista telematica, n. 26/2017
- Catalano G., *Il diritto di libertà religiosa*, Milano, 1957
- Cataldi G., Grado V., *Diritto internazionale e pluralità delle culture*, Napoli, 2014
- Cavana P., *La questione del crocifisso in Italia*, in Osservatorio sulle libertà religiose (www.olir.it), maggio 2004
- Cavana P., *Sentimento religioso (tutela penale del)* (voce), in Enciclopedia Giuridica, vol. XXVIII, Ist. Enc. it., 2003
- Cavino M., Imarisio L., Siccardi S., *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, 2015

- Ceccherini E., *Pluralismo religioso e pluralismo legale: un compromesso possibile*, in Ceccherini E. (a cura di), *Pluralismo religioso e libertà di coscienza*, Milano, 2012, 25 e ss.
- Cerretti A., Garati L., *Lacità e Stato di diritto*, Milano, 2007
- Cerretti E., De Luca G., *Il Cardinale Bonaventura Cerretti*, Roma, 1971
- Cerri A., *La pubblicità commerciale tra libertà di manifestazione del pensiero, diritto di informazione, disciplina della concorrenza*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1995, 537 ss.
- Cerri A., *Libertà di manifestazione del pensiero, propaganda, istigazione ad agire*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Milano, 1969, II, 1178 e ss.
- Cerri A., *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXII, Roma, 1990, 9 e ss.
- Charnitzky J., *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943)*, Firenze, 1996
- Chiais M., *La propaganda nella storia. Strategie di potere dall'antichità ai nostri giorni*, Milano, 2010
- Chiola C., *L'informazione nella Costituzione*, Padova, 1973
- Chiola C., *Manifestazione del pensiero (libertà di)* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIX, 1990
- Chizzoni A. G., *Il trattamento dei dati personali di natura religiosa*, in Vitali E., Chizzoni A. G. (a cura di), *Manuale breve. Diritto ecclesiastico*, Milano, 2015, 260
- Chomsky N., Herman E. S., *Manufacturing Consent: the Political economy of Mass Media*, New York, 1988
- Cialdini R. B., *Le armi della persuasione*, Firenze, 1989
- Cianitto C., *Esiste un diritto di convertire nei diritti delle religioni?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/2019, 265 e ss.
- Cianitto C., *Quando la parola ferisce. Blasfemia e incitamento all'odio religioso nella società contemporanea*, Torino, 2016
- Cianitto C., *Religious hate speech, libertà di religione e libertà di espressione. Intersezioni tra forma e sostanza dei diritti nella società multiculturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 16/2019
- Ciàurritz M. J., *El derecho de proselitismo en el marco de la libertad religiosa*, Madrid, 2001
- Cimbalo G., *Ateismo e diritto di farne propaganda tra dimensione individuale e collettiva*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2011, 113 e ss.

- Cimbalo G., *L'appartenenza religiosa tra apostasia, divieto di proselitismo e ricerca di identità*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, rivista telematica, settembre 2011
- Ciprotti P., *Bestemmia e manifestazioni oltraggiose verso i defunti*, in Enciclopedia del diritto, vol. V, 1959, 300 e ss.
- Ciravegna M., *La nozione di "segno esteriore forte" tra problemi di definizione e presunzione di lesività: la sentenza "Dablab c. Svizzera"*, in Mazzola R. (a cura di), *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Bologna, 2012, 143 e ss.
- Colaiani N., *Libertà religiosa e società dell'informazione*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, n. 1/1991, 195 e ss.
- Colaiani N., *Libertà religiosa e società dell'informazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/1999, 205
- Colaiani N., *Populismo, religioni, diritto*, in *Questione Giustizia*, 1/2019, 151 e ss.
- Colaiani N., *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Bari, 2000
- Consoli A., *Il reato di vilipendio della religione cattolica*, Milano, 1957
- Consorti P., Dal Canto F., Panizza S., *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, Pisa, 2016
- Consorti P., Morelli M., *Codice dell'assistenza spirituale*, Milano, 1993
- Costanzo P., *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 1993, 319 e ss.
- Costanzo P., *L'informazione*, Bari, 2004
- Costanzo P., *La libertà di informazione non può più attendere: ma la Corte continua ad ammettere il transitorio pur censurando l' indefinito*, in *Giur. cost.*, 2002, 3896 e ss..
- Costanzo P., voce "Internet" (diritto pubblico), in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 2000, 350
- Crisafulli V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952
- Crisafulli V., *Problematica della "libertà di informazione"*, in *Il Politico*, Milano, 1964, 286 e ss.
- Cuthbertson I. M., *Prison and the Education of Terrorists*, in *World Policy Journal*, vol. 31, fasc. 3, 2004, 15 e ss.
- D'Avack P. A., *Il problema storico-giuridico della libertà religiosa*, Roma, 1964

- D'Avack P. A., *Libertà di coscienza, di culto e di propaganda* (voce), in Enciclopedia del Diritto, 1974, 592 e ss.
- D'Avack P. A., *Libertà religiosa* (voce), in Enciclopedia del Diritto, 1974, 595 e ss.
- D'Avack P.A., *Confessionismo* (voce), in Enciclopedia del Diritto, VIII, 1961 [riferimenti]
- Dalla Torre G., *La questione scolastica nei rapporti tra Stato e Chiesa*, Bologna, 1989
- Dalla Torre G., *Libertà di coscienza e di religione*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, rivista telematica, marzo 2008
- Dalla Torre G., *Registro dei battesimi e tutela dei dati personali: luci e ombre di una decisione (nota a Trib. Padova, decr. 29 maggio 2000)*, in *Giust. civ.*, 51, fasc. I, 2001, 236 e ss..
- Draetta U., *Caratteristiche tecniche di Internet rilevanti giuridicamente sul piano internazionale e nozione di commercio elettronico* Finocchiaro G. e Delfini F. (a cura di), *Diritto dell'informatica*, Milano, 2014
- Dammaco G., *Trattamento dei dati, identità personale e appartenenza confessionale*, in AA. VV., *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Padova, 2000, vol. I, 623 e ss.
- De Felice R., *Mussolini il fascista, I, La conquista del potere, 1921-1925*, Torino, 2005
- De Francesco G., Piementose C., Venafro E., *Religione e religioni: prospettiva di tutela, tutela delle libertà*, Torino, 2007
- Del Bò C., *La neutralità necessaria. Liberalismo e religione nell'età del pluralismo*, Pisa, 2014
- Delitalia G., *I limiti giuridici alla libertà di stampa*, in *Diritto penale. Raccolta di scritti*, Milano, 1976
- Dell'Uomo P., *Un nuovo profilo della protezione della libertà religiosa in un pronunciamento della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1994, 197 e ss.
- Di Cosimo G., *Coscienza e costituzione: i limiti del diritto di fronte ai convincimenti interiori della persona*, Milano, 2000
- Di Giovine A., *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, 2005
- Di Giovine A., *I confini della libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1988
- Di Iorio T., *Società multi-etnica e libertà religiosa del minore tra affidamento e autodeterminazione*, Napoli, 2013

- Di Stefano M., *Il diritto dei minori alla libertà di religione: 'una protezione nella protezione'*, in Papa M. I., Pascale G. e Gervasi M. (a cura di), *La tutela internazionale della libertà religiosa: problemi e prospettive*, Napoli, 2019, 401 e ss..
- Dieni E., Ferrari A., Pacillo C., *I simboli religiosi tra diritto e culture*, Milano, 2006
- Dogliotti M., *I diritti del minore e la Convenzione dell'O.N.U.*, ne *Il diritto della famiglia e delle persone*, 1/1992, 301 e ss.
- Domianello S. (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Bologna, 2012
- Domianello S., *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunce della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1957-1986)*, Milano, 1987
- Domianello S., *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunce della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Milano, 1999
- Dosi G., *Tutela dei minori. Le Convenzioni internazionali sulla protezione dei minori*, in *Famiglia e diritto*, 1997, 390 e ss.
- Durisotto D., *Istituzioni europee e libertà religiosa. Cedu e Ue tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Napoli, 2016
- Eco U., *La struttura assente. La ricerca semiotica ed il metodo strutturale*, Milano, 1994
- Edwards V., *Group Leader's Guide to Propaganda Analysis*, Institute for Propaganda Analysis, New York, 1938
- Ellul J., *Propaganda* (voce), in *Enc. Nov.*, 1980, (contributo scaricato online - cercare i riferimenti di pagina del cartaceo)
- Ellul J., *Propagandes*, Parigi, 1962, trad. en., *Propaganda. The Formation of men's attitudes*, New York, 1973
- Ellul J., *Storia della propaganda*, Napoli, 1983
- Esposito C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958
- Falchi G. L., Iaccarino A., *Legittimazione e limiti degli ordinamenti giuridici. Atti del XIV Colloquio Giuridico Internazionale*, Città del Vaticano, 2012
- Fasani F., *Terrorismo islamico* (voce), in *Dig. disc. pen.*, IX, Torino, 2016, 763 e ss..
- Fasani F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, Padova, 2016
- Fedele P., *La libertà religiose*, Milano, 1963

- Ferrari S., Cristofori R., *Law and Religion in the 21<sup>st</sup> Century. Relations between States and Religious Communities*, Londra, 2010
- Ferrari S., *Diritto delle religioni e proselitismo*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 2/2019, 217 e ss.
- Ferrari S., *Ideologia e dogmatica nel diritto ecclesiastico italiano. Manuali e riviste (1919-1979)*, Milano, 1979
- Ferrari S., *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1/2005, 161 e ss.
- Ferrari S., *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2005, 166
- Ferrari S., *Religione, nazionalismo, diritti umani e globalizzazione*, in *Coscienza libertà*, 52/2016
- Ferrari S., *Tra geo-diritti e teo-diritti. Riflessioni sulle religioni come centri transazionali di identità*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1/2007, 3 e ss.
- Finocchiaro F., *Appunti in tema di vilipendio della religione dello Stato e libera manifestazione del pensiero*, in *Giurisprudenza italiana*, 1962, IV, 17 e ss.
- Finocchiaro F., *Art. 19* (voce), in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Milano, 1977, 238 e ss.
- Finocchiaro F., *Libertà di coscienza e di religione* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIX, 1990
- Finocchiaro F., *Propaganda religiosa e vilipendio della religione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1962, 449 e ss.
- Finocchiaro G., *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1990
- Fiorita N., Loprieno D., *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze, 2009
- Florian E., *delitti contro la sicurezza dello Stato*, in *Trattato di diritto penale*, II, Milano, s.d., 423
- Floris P., *Appartenenza confessionale e diritti dei minori. Esperienze giudiziarie e modelli di intervento*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1/2000, 191 e ss.
- Floris P., *Ateismo e Costituzione*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 1/2008, 175 e ss.

- Fois S., *La libertà di informazione*, Rimini, 1991
- Fois S., *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957
- Fontana G., *Il principio supremo di laicità nello Stato democratico-pluralista e la tutela penale del sentimento religioso*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 989 e ss.
- Freccero C., *Televisione*, Torino, 2013
- Freud S., *Psicologia delle masse e analisi dell'io*, 1921, trad. it., Milano, 1975
- Fronzoni V., *L'islam nel circuito penitenziario e la prevenzione della radicalizzazione violenta e del proselitismo. Profili comparatistici*, in *Diritto e Religioni*, 2/2016, 290 e ss.
- Frosini T. E., Pollicino O., Apa E., Basini M., *Diritti e libertà in Internet*, Milano, 2017, 32 e ss..
- Fucillo A., *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, Torino, 2018
- Fucillo A., *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, Torino, 2017
- Galli P. F., *La propaganda*, Torino, 1995
- Gambale P., *Libertà di espressione* (voce), in *Diritti Umani. Dizionario*, Torino, 2007, 844 e ss.
- Ganarin M., *Salvaguardia dei dati sensibili di natura religiosa e autonomia confessionale. Spunti per un'interpretazione secundum Constitutionem del regolamento europeo n. 2016/679*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, 2018
- Gatti S., *Pubblicità commerciale* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVII, 1987, 1058 e ss.
- Gentile E., *Contro Cesare. Cristianesimo e totalitarismo nell'epoca dei fascismi*, Milano, 2010
- Gentile E., *Fascismo. Storia e interpretazione*, Roma-Bari, 2002
- Gentile E., *Il culto del littorio. La sacralizzazione della politica nell'Italia fascista*, Milano, 1993
- Gentile G., *La riforma dell'educazione. Discorsi ai maestri di Trieste*, Firenze, 1935
- Giacchi O., *La legislazione italiana sui culti ammessi*, Milano, 1934
- Giampietro L., *La propaganda e il proselitismo e i culti ammessi nello Stato*, in *Vita e Pensiero*, 1934, fasc. marzo
- Giordani I., *Le encicliche papali da Pio IX a Pio XII*, Roma, 1944, 196 e ss.
- Giovine A., *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, 2005, 103 e ss.
- Gismondi P., *L'interesse religioso nella Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, 1221 e ss.

- Gismondi P., *Proselitismo* (voce), in Nuovo Digesto Italiano, Torino, 1940, 1 e ss.
- Giusti A., *Confessionismo statale e libertà di culto e di propaganda*, in AA. VV. (a cura di), *Studi in onore di F. Scaduto*, Firenze, 1936, 467
- Gobbo M., *La propaganda politica nell'ordinamento costituzionale: esperienza italiana e profili comparatistici*, Padova, 1997
- Gometz G., *L'odio proibito: la repressione giuridica dell'hate speech*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), 32/2017
- Gourevitch J.P., *Propaganda o discorso politico*, in Laboratorio Politico, 1982, 144 e ss.
- Grandinetti O., *La par condicio al tempo dei social tra problemi "vecchi" e "nuovi" ma, per ora tutti attuali*, in *Media Laws*, 3/2019, 92 e ss.
- Greco I., *Il libero esercizio dei culti ammessi non consente la libertà di propaganda e di proselitismo*, ne Il diritto concordatario, 2/1936, 52 e ss.
- Groppi T., *Art. 10. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, in Bifulco R., Cartabia M., Celotto A. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001
- Grossi P., *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972
- Guerzoni L., *Considerazioni critiche sul «principio supremo» di laicità dello Stato alla luce dell'esperienza giuridica contemporanea*, in Il diritto ecclesiastico, I, 1992, 904 e ss.
- Imperiali R., Imperiali R., *Codice della privacy – Commento alla normativa sulla protezione dei dati personali*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2004
- Infantino L., Iannello N., *Ludwig von Mises: le scienze sociali nella Grande Vienna*, Soveria Mannelli, 2004
- Ivaldi M. C., *La tutela penale in materia religiosa nella giurisprudenza*, Milano, 2004
- Jemolo A. C., *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, 1948
- Jemolo A. C., *Culti* (voce), in Enciclopedia del diritto, vol. XI, 1962, 456 e ss.
- Jemolo A. C., *Elementi di diritto ecclesiastico*, Firenze, 1927
- Jemolo A. C., *I problemi pratici della libertà religiosa*, Milano, 1961
- Jemolo A. C., *La famiglia e il diritto*, in *Annuario dei Seminari giuridici dell'Università di Catania*, III, 1948



- Jemolo A. C., *La natura e la portata dell'art. 1 dello statuto*, in Rivista di diritto pubblico, n. 5-6, 1913, I, 254 e ss.
- Jemolo A. C., *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19, 21 della Costituzione*, ne Il diritto ecclesiastico, 1952, 442 e ss.
- Jemolo A. C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1962
- Jemolo A. C., M. S. Giannini, *Lo Statuto Albertino*, Firenze, 1946
- Jemolo A. C., *Per la libertà religiosa nella società italiana*, in Nuovi Argomenti, 2/1953, 1 e ss.
- Kant I., *Logik. Ein Handbuch zu Vorlesungen*, 1800, trad. it, *Logica*, Roma-Bari, 1990
- Klemperer V., *LTI. La lingua del Terzo Reich. Taccuino di un filologo*, Firenze, 1998
- La Cute G., *Apologia e istigazione* (voce), in Enciclopedia Giuridica, II, 1988, 6 e ss.
- Labanca N., *Propaganda* (voce), in Diritti Umani. Dizionario, Torino, 2007, 1108 e ss.
- Lamarque E., *Il principio dei best interests of the child nella prospettiva costituzionale*, Milano, 2016
- Lanchester F., *Propaganda* (voce), in Enciclopedia del diritto, XXXVII, 1998, 127
- Lanchester F., *Stato (forme di)* (voce), in Enciclopedia del diritto, XLIII, 1990,
- Lariccia S., *Coscienza e libertà*, Bologna, 1989
- Lariccia S., *Diritto ecclesiastico*, Padova, 1986
- Lavagna C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Torino, 1970
- Leone M., *La religione fra libertà e oppressione*, in Diritti Umani. Atlante, Torino, 2007, 274 e ss.
- Leso E., *Alle origini della parola "propaganda"*, in Quaderni Costituzionali, 1996, 337 e ss.
- Lessing L., *Code and Other Laws of Cyberspace*, New York, 1999.
- Licastro A., *Il motivo religioso non giustifica il porto fuori dell'abitazione del kirpan da parte del fedele sikh (considerazioni in margine alle sentenze n. 24739 e n. 25163 del 2016 della Cassazione penale)*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, rivista telematica, 1/2017
- Licastro A., *Il pluralismo in materia religiosa nel settore dei «media»*, in S. Domianello (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Bologna, 2012, 91 e ss.
- Lillo P., *I limiti all'esercizio della libertà religiosa nell'Italia liberale*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, n. 1/2003, 37 e ss.

- Lillo P., *Libertà del minore nella sfera educativa e religiosa*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2009, 1921 e ss.
- Lipari N., *Libertà di informare o diritto ad essere informati?*, in *Diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1978, 4 e ss
- Long G., *Alle origini del pluralismo confessionale: il dibattito sulla libertà religiosa all'età della Costituente*, Bologna, 1990
- Long G., *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica»*, Bologna, 1991
- Long J., *Islam e diritto della famiglia e minorile: spazi e limiti di dialogo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2019, 111 e ss.
- Longo A., *I simboli (del Fascismo) e il tempo (della Costituzione): pochi spunti suggeriti dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 37577 del 2014*, in *Osservatorio costituzionale*, dicembre 2014
- Lorentan A., Sahlfeld K. W., *L'islam pone nuove sfide alla Svizzera. La Corte europea dei diritti umani in due casi contro la Svizzera*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/2002, 825 e ss.
- Luciani M., *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 1989, 605 e ss.
- Ludwing E., *Colloqui con Mussolini*, Milano, 1965, 175 e ss.
- Luzzati C., *La non sempre garbata violenza del proselitismo e della propaganda*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/2019, 229 e ss.
- Macciocchi M. A., *Televisione alla sbarra*, in *Vie nuove*, 21 febbraio 1959,
- Magni C., *Congetture sui precedenti della metafora giolittiana delle parallele*, in *Il Risorgimento*, XV, Roma, 3 ottobre 1963, 138 e ss.
- Manconi L., *La propaganda*, Torino, 1955, 151
- Manetti M., *Libertà di espressione (voce)*, in M. Flores, *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Torino, 2007, 844 e ss.
- M. Manetti, *L'incitamento all'odio razziale tra realizzazione dell'uguaglianza e difesa dello Stato*, in A. Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, 2005, 103 e ss.
- Marchei N., *La libertà religiosa nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 33/2019
- Marconi G., *Propaganda (voce)*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1988, 126 e ss.

- Margiotta Broglio F., *Diritti delle coscienze e difesa delle libertà. Ruffini, Albertini e "il Corriere". 1912-1925*, Milano, 2010
- Margiotta Broglio F., *Stato e confessioni religiose. 2. Teorie e ideologie*, Firenze, 1978
- Martines T., *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967
- Martucci L. S., *Laicità e diritti nei programmi di deradicalizzazione dal terrorismo religioso*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2018, 1 e ss.
- Martucci L. S., *Radicalizzati jihadisti: profilazione e deradicalizzazione Constitution-compliant*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, 8/2019
- Mazziotti di Celso M., *Lezioni di diritto costituzionale*, Milano, 1993
- Mazzola R., *Brevi considerazioni in merito alle politiche in materia di libertà religiosa e di coscienza in Italia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/2013, 342 e ss.
- Mazzola R., *Diritto alla paura e doveri di solidarietà sociale nel quadro normativo italiano vigente. Una difficile convivenza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/2019, 351 e ss.
- Mazzola R., *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Bologna, 2012
- Mazzola R., *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Milano, 2005
- Mc Lung Lee A., *How to Understand Propaganda*, 1952, trad. it., *Che cos'è propaganda*, Torino, 1961
- Meacci V., *La libertà di propaganda e proselitismo secondo gli accordi dell'11 febbraio 1929 e la legge 24 giugno 1929, n. 1159*, Roma, 1931
- Meloncelli A., *Pubblicità (dir. pubbl.)* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, XXXVII, 1988, 1028 e ss.
- Milani D., *Dati sensibili e tutela della riservatezza: le novità introdotte dal d.lgs. n. 467 del 2001*, in *quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2002, 479 e ss.
- Milani D., *Il diritto alla protezione dei dati personali di natura religiosa nell'ordinamento giuridico italiano. Il bilancio di una disciplina a "formazione progressiva"*, in *Revista general de Derecho canónico y Derecho eclesiástico del Estado*, 2012, 1 e ss.
- Milani D., *Il trattamento dei dati sensibili di natura religiosa tra novità legislative ed interventi giurisprudenziali*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2001, 266 e ss.

- Milani D., *La tutela dei dati personali di natura giuridica*, in Casuscelli G., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2015, 453 e ss.
- Milani D., *La tutela dei dati personali nell'ordinamento canonico: interessi istituzionali e diritti individuali a confronto*, in AA. VV., *Commenti e contributi di Odir. Osservatorio delle Libertà ed Istituzioni Religiose. Quaderno-materiali*, Roma, 2005, 149 e ss.
- Milani D., *Le autorizzazioni generali al trattamento dei dati sensibili*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 2000, 391 e ss.
- Milani D., *Liberi di credere (?) tra proselitismo e fondamentalismo negli istituti di pena*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 2/2019, 251 e s.
- Milani D., Negri A., *Tra libertà di religione e istanze di sicurezza: la prevenzione della radicalizzazione jihadista in fase di esecuzione della pena*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, rivista telematica, 23/2018
- Mirabelli C., *L'appartenenza confessionale*, Padova, 1974
- Modugno F., *I nuovi «diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995
- Molteni Mastai Ferretti G., *Stato etico e Dio laico. La dottrina di Giovanni Gentile e la politica fascista di conciliazione con la Chiesa*, Milano, 1983
- Montesano S., *Brevi riflessioni sull'art. 17 TFUE e sul progetto di Direttiva del Consiglio recante disposizioni in materia di divieto di discriminazione*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), maggio 2015
- Morán García G. M., *Religion and Media: Legal Control & Regulations. Comparative Analysis in Europe and USA*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), gennaio 2011.
- Morelli A., *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 20 aprile 2015
- Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969
- Musselli L., *“Libertà religiosa e di coscienza”* (voce), in Digesto delle Discipline Pubblicistiche, 1997, 215 e ss.
- Musselli L., *Concordati. Vicende dei rapporti tra Stato e Chiese nei centocinquanta anni di unità nazionale*, ne Il Politico, 3/2011, 165 e ss.
- Mussolini B., *Scritti e discorsi*, II, Milano, 1934
- Nardella C., *La migrazione dei simboli. Pubblicità e religione*, Milano, 2015

- Nicita A., *Libertà d'espressione e pluralismo 2.0: i nuovi dilemmi*, in *Media Laws*, 1/2019, 304 e ss.
- Nico A. M., *Ordine pubblico e libertà di religione in una società multiculturale (Osservazioni a margine di una recente sentenza della Cassazione sul kirpan)*, IN Osservatorio costituzionale, 2/2017, 1 e ss.
- Nussbaum M. C., *La nuova intolleranza. Superare la paura dell'Islam e vivere in una società più libera*, 2012, trad. it., De Petris S., Milano, 2012
- Nussbaum M., *Libertà di coscienza e di religione*, Bologna, 2007
- Nussbaum M., *Liberty of conscience. In defence of American's Tradition of Religious Equality*, New York, 2007
- Nuvolone P., *Il diritto penale della stampa*, Padova, 1971
- Onida F., *Libertà religiosa e libertà di insegnamento*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), aprile 2008
- Paccillo V., *Cyberspazio e fenomeno religioso: profili giuridici*, in *Cyberspazio e diritto*, 1/2002, vol. 3, 17 e ss.
- Pace A. e Manetti M., *Commentario alla Costituzione. Art. 21. Rapporti civili. La libertà di manifestazione del pensiero*, Bologna, 2006
- Pace A., *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, in *Ist. Fed.*, 2006, supp. 1, 60 e ss..
- Pace A., *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2015; e Escobar R., *La paura, in marcia*, in *Iride*, 3/2008, 521 e ss.
- Pace A., *Mezzi di comunicazione e riservatezza: ordinamenti comunitario e ordinamento interno*, Napoli, 2008
- Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, 3<sup>a</sup> ed., Padova, 2003
- Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, 2<sup>a</sup> ed., Padova, 1992
- Pace A., *Stampa, giornalismo, radiotelevisione: problemi costituzionali e di giurisprudenza*, Padova, 1983
- Pacillo V., *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Milano, 2012

- Packard V., *The hidden persuaders*, New York, 2ª ed., 1989, trad. it., *I persuasori occulti*, Torino, 1989
- Paladin L., *Il principio costituzionale di uguaglianza*, Milano, 1965
- Paladin L., *La libertà di informazione*, Torino, 1979
- Paladin L., *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in Quad. cost., 1987, 5 e ss.
- Panikkar R., voce "Religione", in Diritti Umani. Dizionario, Torino, 2007, 1154 e ss.
- Panissa S. Consorti P., F. Dal Canto, *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, Pisa, 2016
- Papa M. I., Pascale G. e Gervasi M., *La tutela internazionale della libertà religiosa: problemi e prospettive*, Napoli, 2019
- Parisi M., *Insegnamento religioso, neutralità dell'istruzione pubblica ed educazione alla cittadinanza democratica: il caso FolgerØ c. Norvegia*, in Quad. dir. pol. ecl., 3/2009, 741
- Parisi M., *La sentenza Larissis della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e tutela della libertà di religione*, ne Il diritto ecclesiastico, 1999, II, 236 e ss.
- Parisi M., *Simboli e comportamenti religiosi all'esame degli organi di Strasburgo. Il diritto all'espressione dell'identità confessionale tra (presunte) certezze degli organi sovranazionali europei e (verosimili) incertezze dei pubblici poteri italiani*, ne Il diritto di famiglia e delle persone, 2006, 1424 e ss.
- Parlato V., *Note sul proselitismo religioso*, in AA. VV., Studi in onore di Francesco Finocchiaro, vol. II, Padova, 2000, 1395 e ss.
- Pasquali Cerioli J., *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Milano, 2006
- Pasquali Cerioli J., *La libertà di propaganda in materia religiosa nel tempo della sicurezza: una prospettiva teorica*, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica, 2/2019, 241 e ss.
- Pasquali Cerioli J., *Privacy e confessioni religiose*, in M. Quiroz Vitale (a cura di), Privacy e enti no profit, Milano, 2001, 79 e ss.
- Pasquali Cerioli J., *Propaganda religiosa: la libertà silente*, 2018
- Pavich G., Bonomi A., *Reati in tema di discriminazione: il punto sull'evoluzione normativa recente, sui principi e valori in gioco, sulle prospettive legislative e sulla possibilità di interpretare in senso*

- conforme a Costituzione la normativa vigente*, in *Diritto penale contemporaneo* ([www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it)), ottobre 2014
- Pedrazza Gorlero M., *Il «tono» dell'espressione verbale: un nuovo limite alla libertà di pensiero?* in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1972, 775 e ss.
- Pedullà L., *Accesso a internet, libertà religiosa informatica e buon costume*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 35/2012
- Pertici R., *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Bologna, 2009
- Peyrot G., *Il diritto di propaganda religiosa nell'art. 19 Cost.*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1951, I, 150 e ss.
- Piacentini M., *Bestemmia* (voce), in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. II, 1958, 379 e ss.
- Piacentini M., *La discussione in materia religiosa, la propaganda ed il proselitismo nei loro riflessi penali*, in *Giustizia penale*, parte III, fasc. X, 1938, 3 e ss.
- Piacentini M., *Religione (delitti contro il sentimento religioso e la pietà dei defunti)* (voce), in *Nuovo Digesto Italiano*, vol. XI, 1939, 339 e ss.
- Piergigli V., *Diritti dell'uomo e diritti delle minoranze nel contesto internazionale ed europeo: riflessioni su alcuni sviluppi nella protezione dei diritti linguistici e culturali*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1996, 33 e ss.
- Piergigli V., *La valorizzazione delle identità minoritarie e della diversità culturale nelle Costituzioni africane*, in *Federalismi.it*, n. 3/2010
- Pignedoli V., *Privacy e libertà religiosa*, Milano, 2001
- Pin A., *Laicità e Islam nell'ordinamento italiano*, Padova, 2010
- Pineschi L., *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006
- Pizzorusso A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984
- Pizzorusso A., Romboli R., Ruggeri A., Saitta A., Silvestri G., *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005
- Politi F., *Libertà costituzionali e diritti fondamentali*, Torino, 2019
- Pototschnig U., *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, 397 e ss.
- Principato L., *La pubblicità commerciale. Fondamento costituzionale e limiti*, Napoli, 2008

- Pugliotto A., *Le parole sono pietre? I discorsi di odio e la libertà di espressione nel diritto costituzionale*, in *Diritto penale contemporaneo* ([www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it)), 15 luglio 2013
- Pulino D., *Radicalizzazione e carcere: tra discorsi e dispositivi istituzionali*, in *Studi culturali*, 1/2019, 145 e ss.
- Racioppi F., Brunelli I., *Articolo 1*, in *Commento allo Statuto del Regno*, I, Torino, 1909, 72 e ss.
- Racioppi F., Brunelli I., *Articolo 28* in *Commento allo Statuto del Regno*, II, Torino, 1909, 157 e ss.
- Ragnedda M., *La propaganda tra passato e presente: evoluzione e ipotesi di comparazione*, in *AnnalSS*, 3/2003, 259 e ss.
- Raimondi M., *Due sentenze della Cassazione in tema di condotta partecipativa a un'associazione terroristica di matrice jihadista e mera adesione ideologica*, in *Diritto penale contemporaneo*, rivista telematica ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 11 ottobre 2018
- Randazzo B., *Diversi e eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, 2008
- Randazzo B., *Le laicità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, ottobre 2008
- Ravà A., *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Milano, 1959
- Rebuffa G., *Lo Statuto Albertino*, Bologna, 2003
- Rhazzali K. e Vianello F., *Riconoscimento e pratiche del pluralismo religioso nelle carceri italiane*, in *Coscienza e libertà*, 52/2016
- Rhazzali K., *Comunicazione interculturale e sfera pubblica. Diversità e mediazioni nelle istituzioni*, Roma, 2015
- Rhazzali K., *L'islam in Italia e le carceri*, in El Ayoubi M., Paravati C. (a cura di), *Dall'islam in Europa all'islam europeo. La sfida dell'integrazione*, Roma, 2018, 117 e ss.
- Rhazzali K., Vianello F., *Riconoscimento e pratiche del pluralismo religioso nelle carceri italiane*, in *Coscienza e libertà*, 52/2016
- Ricca M., *Art. 19* (voce), in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Milano, 2006, 409 e ss.



- Ricca M., *Chi vuole il crocifisso? Domande semplici, democrazia interculturale, fede personale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 4/2010, 16 e ss.,
- Rignano I., *Libertà dei culti*, Livorno, 1885
- Riondato S., *Discriminazione razziale, xenofobia, odio religioso. Diritti fondamentali e tutela penale*, Padova, 2006
- Riondino M., *L'interesse del minore come legittimazione e limite dell'ordinamento in materia di educazione religiosa*, in Falchi G. L., Iaccarino A. (a cura di), *Legittimazione e limiti degli ordinamenti giuridici. Atti del XIV Colloquio Giuridico Internazionale*, Città del Vaticano, 2012, 63 e ss.
- Rodotà S., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2015
- Rodotà S., *L'età dei diritti. Le nuove sfide*, in AA. VV. (a cura di), *Lezioni Bobbio. Sette interventi su etica e politica*, Torino, 2006, 58
- Rogari S., *Santa Sede e Fascismo: dall'Aventino ai Patti Lateranensi*, Bologna, 1977
- Romboli R., Ruggeri A., Saitta A., Silvestri G., *Libertà di manifestazione del pensiero e giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005
- Rondò A., *Forme e destinazione del messaggio religioso: aspetti della propaganda religiosa nel Cinquecento*, Firenze, 1991
- Roppo E., *Per una più evoluta disciplina della pubblicità commerciale*, Milano, 1968
- Rossini G., *Modernismo, fascismo, comunismo. Aspetti e figure della cultura e della politica dei cattolici nel '900*, Bologna, 1973
- Rousseau J. J., *Du contrat social ou princeps du droit politique*, 1762, trad. it., *Il contratto sociale*, Milano, 1982
- Ruffini F., *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, Torino, 1901, ristampa 1967
- Ruffini F., *L'editto sulla stampa e la libertà religiosa*, in F. Margiotta Broglio (a cura di), *Diritti delle coscienze e difesa delle libertà. Ruffini, Albertini e "il Corriere". 1912-1925*, Milano, 2010, 183 e ss.
- Ruggeri A., *Carte internazionali dei diritti, Costituzione europea, Costituzione nazionale : prospettive di ricomposizione delle fonti in sistema*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), marzo 2007
- Rusconi G. E., *Ridefinire la laicità nella democrazia* (relazione al Convegno Camaldoli), su [www.dehoniane.it](http://www.dehoniane.it)

- Salacone S., *Pluralismo religioso e culturale nella scuola*, in *Coscienza e libertà*, 52/2016
- Salazar C., *I “destini incrociati” della libertà di espressione e della libertà di religione: conflitti e sinergie attraverso il prisma del principio di laicità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2008, 91 e ss.
- Sale G., *Il Vaticano e la Costituzione*, Milano, 2008
- Salvatorrelli L., *La politica della Santa sede dopo la guerra*, milano, 1937
- Salvemini G., *Stato e Chiesa*, Milano, 1969
- Sani G., voce “*Propaganda*”, in *Dizionario di politica*, Torino, 1983, 905 e ss.
- Santoro A., *Sentimento religioso e pietà dei defunti* (voce), in *Novissimo Digesto Italiano*, XVI, 1969, 1127 e ss.
- Santoro R., *I simboli religiosi nell’ordinamento penitenziario italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), dicembre 2010
- Sapienza R., *Il crocifisso nelle aule scolastiche italiane: una questione ancora aperta*, in <http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2010/02/nuovo-sapienza1.pdf>
- Sartori G., *Cos’è “propaganda”*, in *Rassegna italiana di sociologia*, 1962, 578 e ss.
- Sartori G., *La propaganda e le propagande*, in *Studi Politici*, Roma, 1952, 369 e ss.
- Sbraccia A., *Radicalizzazione in carcere: sociologia di un processo altamente ideologizzato*, in *Antigone*, 1/2017, 173 e ss.
- Sbraccia A., *Radicalizzazione in carcere: sociologia di un processo altamente ideologizzato*, in *Antigone*, 1/2017, 173 e ss.
- Schiappoli D., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Napoli, 1913
- Scovazzi T., *Libertà di religione e testimoni di Geova secondo due sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/1994, 719 e ss.
- Scovazzi T., *L’osso duro del proselitismo*, in L. Pineschi (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, 443 e ss.
- Sicardi S., *Alcuni problemi della laicità in versione italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, marzo 2010
- Sicardi S., *Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e rispetto alle posizioni dei giudici comuni)*, in *Diritto pubblico*, 2007, 501 e ss.

- Simone G., *Gestione penitenziaria e devianza criminale, con particolare riferimento ai profili di sicurezza e agli strumenti di controllo dei fenomeni terroristici eversivi internazionali*, in *Quaderni ISSP*, 9/2012, 111
- Simone R., *L'ospite e il nemico. La Grande Migrazione e l'Europa*, Milano, 2018
- Siracusano P., *Bestemmia* (voce), in *Digesto delle discipline penali*, vol. I, Torino, 1987, 442 e ss.
- Soffietti I., *Statuto Albertino* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XV, 1999, 107 e ss.
- Spadolini G., *Giolitti e i cattolici*, Firenze, 1970
- Spano F., *La "rivoluzione discreta". A centosessant'anni dalle Lettere Patenti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, aprile 2008
- Spena A., *Libertà di espressione e reati d'opinione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2007, 714 e ss.
- Spigno I., *Discorsi d'odio. Modelli costituzionali a confronto*, Milano, 2018
- Spinelli L., *Stato e confessioni religiose* (voce), in *Enciclopedia Giuridica*, XXX, 1993, 7 e ss.
- Stanzione P., Sciancalepore G., *Minori e diritti fondamentali*, Milano, 2006
- Stazione P., *Personalità, capacità e situazioni giuridiche del minore*, ne *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1999, 269 e ss.
- Tanzarella P., Witte Jr J., *Il Caso Lautsi c. Italia in tema di simboli religiosi*, in M. Cartabia (a cura di), *Dieci casi sui diritti in Europa. Uno strumento didattico*, Bologna, 2011, 81 e ss..
- Temperman J., Koltay A., *Blasphemy and freedom of Expression. Comparative, Theoretical and Historical Reflections after the Charlie Hebdo Massacre*, Cambridge, 2017
- Tesauro A., *Riflessioni in tema di dignità umana, bilanciamento e propaganda razzista*, Torino, 2013
- Toscano M., *La decisione del Mediatore europeo del 25 gennaio 2013: un passo avanti verso un'applicazione efficace dell'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), febbraio 2014
- Trevico G., *Strumenti per partecipare. Problemi ed immagine dell'informazione oggi in Italia*, Milano, 1981
- Tripodina C., *Aporofobia. Paura e libertà*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, 1 e ss.

- Trucco L., *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione europea. Un'analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Torino, 2013
- Tsesis A., *Hate in cyberspace: Regulating hate speech on the Internet*, in *San Diego Law Review*, 38/2001, 817 e ss.
- Turchi V., *Libertà religiosa e libertà di educazione di fronte alla Corte di Strasburgo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, ottobre 2012
- Ugo G. B., *Statuto* (voce), in *Digesto Italiano*, XXII, II, 1895, 378 e ss.
- Valastro A., *Art. 21* (voce), in Celotto A., Olivetti M., Pugiotto A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Milano, 2006, 451 e ss.
- Valente V., *Misure di prevenzione e de-radicalizzazione religiosa alla prova della laicità (a margine di taluni provvedimenti del Tribunale di Bari)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, 37/2017
- Valente V., *Misure di prevenzione e de-radicalizzazione religiosa alla prova della laicità (a margine di taluni provvedimenti del Tribunale di Bari)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 37/2017
- Valente V., *Misure di prevenzione e de-radicalizzazione religiosa alla prova della laicità (a margine di taluni provvedimenti del Tribunale di Bari)*, in *Stato, Chiese e autonomie confessionali*, rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 37/2017
- Varnier G. B., *Dall'età giolittiana ai giorni nostri*, Milano, 1976
- Ventura M., *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercati, religione*, Torino, 2001
- Ventura M., *Libertà religiosa* (voce), in *Diritti Umani. Dizionario*, Torino, 2007, 863 e ss.
- Vignudelli A., *Aspetti giuspubblicistici della comunicazione pubblicitaria*, Rimini, 1983
- Vitali E., *Vilipendio della religione dello Stato. Contributo all'interpretazione dell'articolo 402 del codice penale*, Padova, 1964
- Weber A., *Manual on Hate Speech*, Strasburgo, 2009
- Weil S., *La prima radice. Preludio ad una dichiarazione dei doveri dell'uomo*, (1943), Roma-Ivrea, 2011
- Weiler J. H. H., *Il crocifisso a Strasburgo: una decisione "imbarazzante"*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2010, 148 e ss.
- Zaccaria R., *Radiotelevisione e costituzione*, Milano, 1977

- Zaccaria R., Valastro A., Albanesi E., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, 2016
- Zaccaria R., Valastro A., Albanesi E., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Milano, 2018
- Zagrebelsky G., *La Chiesa è compatibile con la democrazia?* in *Micromega*, 2/2006, 3 e ss.
- Zagrebelsky G., *Sulla lingua del tempo presente*, Torino, 2010
- Zagrebelsky V., Chenal R., Tomasi L., *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2019
- Ziccardi G., *L'odio online. Violenza verbale e osservazioni in rete*, Milano, 2016
- Zuanazzi I., Ruscazio M. C., *Le relazioni familiari nel diritto interculturale*, Tricase, 2018
- Zuccalà G., *Personalità dello Stato, ordine pubblico e tutela della libertà di pensiero*, in *Rivista italiana di procedura penale*, 1966, 1152 e ss.