



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

UUP
URBINO
UNIVERSITY
PRESS

PLURALITÀ & DIRITTO

Alle radici del giuridico

a cura di
Rosa Palavera, Nicola Pascucci, Anna Sammassimo

uup.uniurb.it



**INCONTRI
E PERCORSI**

N.07

INCONTRI E PERCORSI è un collana multidisciplinare che nasce nel 2022 e raccoglie le pubblicazioni di convegni e mostre promossi e organizzati dall'Università di Urbino.

Volumi pubblicati

01.

Le carte di Federico. Documenti pubblici e segreti per la vita del Duca d'Urbino (mostra documentaria, Urbino, Biblioteca di san Girolamo, 26 ottobre - 15 dicembre 2022), a cura di Tommaso di Carpegna Falconieri, Marcella Peruzzi, UUP 2022

02.

Paolo Conte. Transiti letterari nella poesia per musica, contributi di studio a cura di Manuela Furnari, Ilaria Tufano, Marcello Verdenelli, UUP 2023

03.

Il sacro e la città, a cura di Andrea Aguti, Damiano Bondi, UUP 2024

04.

Diritto penale tra teoria e prassi, a cura di Alessandro Bondi, Gabriele Marra, Rosa Palavera, UUP 2024

05.

Federico da Montefeltro nel Terzo Millennio, a cura di Tommaso di Carpegna Falconieri, Antonio Corsaro, Grazia Maria Fachechi, UUP 2024

06.

Penal systems of the sea, edited by Rosa Palavera, UUP 2024



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

UUP
URBINO
UNIVERSITY
PRESS

PLURALITÀ & DIRITTO

Alle radici del giuridico

a cura di

Rosa Palavera, Nicola Pascucci, Anna Sammassimo

PLURALITÀ & DIRITTO. ALLE RADICI DEL GIURIDICO

a cura di Rosa Palavera, Nicola Pascucci, Anna Sammassimo

Comitato scientifico

Alessandro Bondi, professore ordinario di diritto penale nell'Università degli Studi di Urbino

Carlo Bo

Maria Luisa Biccari, professore associata di Diritto romano e fondamenti del diritto europeo
nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Federica De Iuliis, professore associata di Diritto romano e fondamenti del diritto europeo
nell'Università degli Studi di Parma

Alberto Fabbri, professore associato di Diritto e religione nell'Università degli Studi di Urbino
Carlo Bo

Chiara Gabrielli, professore associata di Diritto processuale penale nell'Università degli Studi
di Urbino Carlo Bo

Il ciclo di incontri Pluralità & Diritto è stato finanziato dall'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo,
Dipartimento di Giurisprudenza, nell'ambito del progetto di ricerca Per un diritto penale inclusivo
(responsabile scientifico Rosa Palavera).

Progetto grafico

Mattia Gabellini

Referente UUP

Giovanna Bruscolini

PRINT ISBN 9788831205603

PDF ISBN 9788831205580

EPUB ISBN 9788831205597

Le edizioni digitali dell'opera sono rilasciate con licenza Creative Commons

Attribution 4.0 - CC-BY, il cui testo integrale è disponibile all'URL:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su:

<https://uup.uniurb.it>

© Gli autori per il testo, 2024

© 2024, Urbino University Press

Via Aurelio Saffi, 2 | 61029 Urbino

<https://uup.uniurb.it/> | e-mail: uup@uniurb.it

L'edizione cartacea del volume può essere ordinata in tutte le librerie fisiche
e online ed è distribuita da StreetLib (<https://www.streetlib.com/it/>)

SOMMARIO

LA LEGGE DELLA TERRA: UN'INTRODUZIONE Rosa Palavera, Nicola Pascucci, Anna Sammassimo	11
--	----

SEZIONE I PLURALITÀ E DISCIPLINA GIURIDICA DELLE ATTIVITÀ ECONOMICO-PRODUTTIVE

LA DIVERSITY NELLA DISCIPLINA DELLA GOVERNANCE SOCIETARIA: ONERE O OPPORTUNITÀ? Elisabella Righini	19
--	----

IL PERSEGUIMENTO DEL LUCRO COME CARDINE DELLE SOCIETÀ CAPITALISTE Carlo Emanuele Pupo	67
---	----

PLURALITÀ E TIPICITÀ PENALE ALLA PROVA DELLA POSTMODERNITÀ Cecilia Valbonesi	77
--	----

SICUREZZA E LIBERTÀ NELLA PRATICA SPORTIVA IN MONTAGNA: PERCEZIONE DEL RISCHIO E RESPONSABILITÀ PENALE Stefania Rossi	91
---	----

PLURALITÀ CULTURALI E COMUNICAZIONE DEL RISCHIO NEGLI EVENTI CATASTROFICI: LA COMUNICAZIONE DEL RISCHIO E IL RISCHIO DELLA COMUNICAZIONE Patrizia Di Fulvio	97
--	----

SEZIONE II PLURALITÀ DI ESIGENZE PROTETTIVE E SISTEMA PENALE: LE VITTIME VULNERABILI

VERSO UN RUOLO SEMPRE PIÙ INCISIVO DELLA VITTIMA VULNERABILE NEL PROCESSO PENALE EUROPEO? Lorenzo Bernardini	115
--	-----

DI VIOLENZA OSTETRICA E GINECOLOGICA, VULNERABILITÀ ED INTERSEZIONALITÀ: PROSPETTIVE EMERGENTI	
---	--

NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI E DELLA CORTE INTERAMERICANA DEI DIRITTI UMANI	139
Sara Dal Monico	
LE DICHIARAZIONI DELLA PERSONA OFFESA PARTICOLARMENTE VULNERABILE, TRA NUOVE TECNOLOGIE DI DOCUMENTAZIONE E PERDURANTI CRITICITÀ	163
Nicola Pascucci	
LA VITTIMA VULNERABILE NEI REATI DI CUI AL “CODICE ROSSO”. FORME DI TUTELA SOSTANZIALE E PROCESSUALE	189
Cecilia Ascani	
SEZIONE III	
PLURALITÀ CULTURALE E TUTELA DELLE LIBERTÀ	
“TOLLERANZA” RELIGIOSA E TRADIZIONE ROMANA ALL’OMBRA DELL’ALTARE DELLA VITTORIA	207
Margherita Frare	
QUALI LIMITI ALLA LIBERTÀ RELIGIOSA?	233
Anna Sammassimo	
ENDOGAMIA NELL’ORDINAMENTO ISLAMICO, EBRAICO E CANONICO	249
Paolo Lobiati	
LEONARDO SCIASCIA E IL POLITEISMO GIURIDICO. MAFIA E PLURALITÀ DEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI	275
Ivan Cecchini	
PARTITI POLITICI E GIUSTIZIABILITÀ. DALL’IMMUNITÀ AI RECENTI CASI DEL PARTITO “MOVIMENTO 5 STELLE”	303
Veronica Montani	
PLURALITÀ DELLE PLURALITÀ. POSTILLA SUL DIRITTO PENALE GLOBALE	329
Rosa Palavera	

QUALI LIMITI ALLA LIBERTÀ RELIGIOSA?

Anna Sammassimo

Università degli Studi di Padova

1. PREMESSA

La questione dei limiti giuridici delle libertà in genere e della libertà religiosa in specie è molto delicata ed altrettanto complessa¹. Essa, inoltre, tende a riproporsi in tutta la sua gravità non solo quando ci si trovi di fronte alla lesione o meno di un diritto di libertà ma anche - e forse ancora più frequentemente - quando si ponga una questione pratica di bilanciamento tra vari diritti di libertà, tutti ugualmente degni di tutela, come – appunto – quando si contrapponga il diritto di libertà religiosa al diritto alla vita o alla salute come si è verificato in occasione delle vicende legate alla pandemia da covid-19².

Nella Costituzione italiana, com’è noto, non c’è una norma generale sulla possibilità di porre limiti all’esercizio dei diritti di libertà e sulle condizioni a tal fine richieste perché questo possa avvenire legittimamente. Norme di questo tipo sono invece contenute, ad esempio, nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, fonte interposta in forza del primo

1 Come sottolinea, tra gli altri, A. VITALE, *CORSO DI DIRITTO ECCLESIASTICO: ORDINAMENTO GIURIDICO E INTERESSI RELIGIOSI*, Milano, 1979, 10a ed. 2005, p. 163.

2 Con riferimento, specificamente, alla contingenza della pandemia da coronavirus cfr. anche, tra gli altri, S. Troilo, *L’obbligo di vaccinazione contro il Covid-19 nel bilanciamento fra i diritti e i doveri costituzionali*, in *Consulta online* 2/2023, pp. 705-714; F. Cafaggi – P. Iamiceli, *The Courts and effective judicial protection during the Covid-19 pandemic. A comparative analysis*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto* 1/2023, pp. 377-416; S. Gianello – P. Zicchittu, *I “pericoli” della libertà religiosa al tempo della pandemia: un bilanciamento impossibile? Considerazioni comparate tra Italia e Francia*, in www.statoechiese.it – *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale* 16/2022, 2, pp. 141-185; M. Toscano, *Metodo concertativo e tecniche di bilanciamento nella disciplina giuridica della libertà religiosa in tempi di emergenza (a margine delle relazioni di Silvia Baldassarre, Simone Gianello e Paolo Zicchittu)*, ivi 16/2022, 2, pp. 215-221; F. Masci, *Il bilanciamento tra diritto alla salute e libertà d’iniziativa economica nell’ordinamento dell’UE, ovvero della nuova gerarchia di valori disegnata dalla CGUE in conformità al Trattato di Lisbona*, in *DPCE online* - 2/2022, pp. 1339-1353; L. De Gregorio, *La libertà di manifestare la religione o le convinzioni personali sul luogo di lavoro e il (non sempre facile) bilanciamento degli interessi in conflitto*, ivi 4/2021, pp. 4355-4367; G. Frosecchi, *L’esercizio della libertà religiosa nuovamente alla prova della neutralità aziendale: un percorso a ostacoli tra discriminazione diretta, discriminazione indiretta e bilanciamento dei diritti*, in *Labor* 1/2022, pp. 89-100; M. Parisi, *Diritto alla sicurezza e libertà democratiche: quale (possibile) bilanciamento?*, in *Politica del diritto* 2/2022, pp. 165-197.

comma dell’art. 117 Cost., o, ancora prima, nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ratificato ed eseguito con la legge n. 881 del 1977): l’art. 52.1 della Carta, infatti, prevede e consente delle limitazioni all’esercizio dei diritti e delle libertà purché previste dalla legge e rispettose del contenuto essenziale di detti diritti e libertà e del principio di proporzionalità, sempre che siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o all’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui; l’art. 4 del Patto internazionale, dal canto suo, ammette limiti al godimento dei diritti purché «stabiliti per legge, soltanto nella misura in cui ciò sia compatibile con la natura di tali diritti e unicamente allo scopo di promuovere il benessere generale in una società democratica».

A colmare quella che può oggi essere considerata una lacuna della nostra Costituzione è intervenuta, sin dalla sua prima sentenza, nel lontano 1956, la Corte costituzionale, rilevando «che la norma la quale attribuisce un diritto non esclud[e] il regolamento dell’esercizio di esso», aggiungendo e precisando «che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e che nell’ambito dell’ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell’ordinata convivenza civile»³.

Dunque, non esistono libertà “assolute”, sciolte cioè da ogni vincolo, perché esse sono sempre garantite ed esercitate in un “contesto”: di conseguenza, il primo limite alla libertà di ciascuno è la libertà degli altri. Ogni libertà, cioè, deve “adattarsi” al fine di convivere con e di non ledere le altre libertà. Ma ciò non basta: essendo necessariamente calate in un contesto sociale, esse devono anche adattarsi alle esigenze dell’ordine sociale politicamente determinato in cui sono. Ciò significa, innanzitutto, che i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione non costituiscono un settore chiuso in sé stesso, non sono “isole” a sé stanti ma fanno parte di quell’arcipelago che è l’ordinamento costituzionale, del quale sono territori certo importanti ed anche fondamentali, ma pur sempre interagenti con tutti gli altri. Dunque, ognuno di questi diritti deve essere messo in relazione con le altre parti della Costituzione, che a loro volta tutelano altri beni individuali e collettivi, come pure con le altre finalità, gli altri obiettivi e gli altri compiti affidati allo Stato per il soddisfacimento degli interessi della collettività⁴.

3 Cfr. G. Casuscelli, *Gli “effetti secondari” (ma non troppo) della pandemia Sul diritto ecclesiastico italiano e le sue fonti*, in www.statoechiese.it – Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale 8/2021, pp. 3-4.

4 Cfr. A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico: ordinamento giuridico e interessi religiosi*, cit., p. 164.

In conclusione, non è concepibile un diritto fondamentale completamente isolato dal contesto di garanzie in cui è inserito: altrimenti si creerebbero conflitti insanabili e si renderebbe difficile la convivenza, senza contare che si porrebbe in pericolo la stessa saldezza di quell'ordinamento giuridico che serve proprio a consentire l'ordinato esercizio delle libertà⁵.

Tale concetto è chiaramente esplicitato, ancora una volta ed in tempi più recenti, dalla Corte costituzionale con la sentenza del 9 maggio 2013 n. 85, ove appunto si legge che «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri». La loro tutela deve dunque essere «sistematica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro [...] Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».

Non solo: tre anni più tardi, la Corte, nella sentenza della n. 63 del 2016, torna ad esprimersi sull'argomento richiamando la precedente pronuncia e precisando, al punto 8 del considerato in diritto, che «tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi "tiranno" (sentenza n. 85 del 2013)...»⁶.

2. LA LIBERTÀ RELIGIOSA E IL LIMITE (ESPLICITO) DEL BUON COSTUME

Secondo una definizione ritenuta il punto di avvio della cultura giuridica moderna in materia (quella del celebre saggio di F. Ruffini su *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, pubblicato nel 1924), la libertà religiosa considerata dal punto di vista giuridico si esaurisce tutta nella facoltà spet-

5 Ibidem.

6 Sul concetto di bilanciamento cfr., *ex multis*, S. NINATTI, *La libertà religiosa nel bilanciamento con altri diritti di fronte alle Corti europee. Note a margine del caso Bouton e L.F. c. S.C.R.L.*, in www.statoechiese.it – Rivista telematica Stato, Chiesa e pluralismo confessionale, 5/2023, pp. 121-141; R. BIN, *Ragionevolezza e bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale (con particolare attenzione alle più recenti sentenze in tema di licenziamento illegittimo)*, in *Lo Stato* 18/2022, pp. 257-270.

tante all'individuo di credere a quello che più gli piace, o di non credere, se più gli piace, a nulla⁷. Essa è conseguenza della libertà interiore di coscienza e comporta l'obbligo di ogni moderno Stato costituzionale di predisporre le condizioni giuridiche perché ogni cittadino possa essere libero da costrizioni o da interferenze e possa effettivamente esercitare il suo diritto⁸.

Nella nostra Costituzione il principale e più diretto riferimento normativo è costituito dall'art. 19, per il quale tutti hanno 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.

Le tre libertà esplicitamente sancite dalla suddetta norma rispondono agli schemi classici del diritto di manifestare apertamente la propria appartenenza confessionale (libertà di coscienza, nel senso di aderire ad una o altra religione), di esercitare pubblicamente e privatamente i riti religiosi (libertà di culto), di svolgere attività di proselitismo (libertà di propaganda).

Orbene, l'unico limite esplicito fissato dalla Costituzione è quello per cui la libertà di culto non può spingersi sino a consentire riti contrari al buon costume: esso dunque riguarda l'insieme dei comportamenti e degli adempimenti organizzati in complessi ceremoniali che – diversamente formalizzati a seconda dei tempi e delle diverse confessioni – regolano le manifestazioni della religiosità. Tale limite è oggi generalmente inteso come sinonimo del comune senso del pudore e come circoscritto al solo campo sessuale, ma – anche se non è questa la sede per approfondire il tema – vale la pena ricordare quella interpretazione estensiva pubblicistica che lo riteneva equivalente del vivere civile e come abbracciante l'intero campo sociale: in base a tale dottrina, esso già di per sé finirebbe per condizionare la libertà di manifestazione del pensiero in genere e quella religiosa in specie al rispetto e alla salvaguardia di tutti quei dettami che scaturiscono dal

7 Essa si differenzia dalla libertà religiosa intesa come principio filosofico, che sta tradizionalmente ad indicare la liberazione dello spirito dell'uomo da ogni preconcetto dogmatico. Si differenzia anche dalla libertà religiosa in senso teologico, che qualifica la libertà degli appartenenti ad una determinata confessione di conformare ad essa gli atti della propria vita.

8 Proprio perché il diritto alla libertà religiosa può essere azionato anche nei confronti dello Stato, esso è qualificato in dottrina come diritto pubblico soggettivo. Va però precisato che la libertà religiosa è sì un diritto soggettivo, ma non esclusivamente pubblico, il bene giuridico tutelato e la sua tutela non dovendo provenire solo dallo Stato, ma anche dagli altri consociati. Inoltre, a differenza di altri diritti di libertà comportanti una prestazione negativa dello Stato (nel senso che esso è tenuto soltanto ad astenersi da quegli atti che possono impedirne l'esercizio), il diritto di libertà religiosa, non differentemente dai diritti cosiddetti sociali, produce il dovere dello Stato di favorirne attivamente l'attuazione; al proposito cfr., tra gli altri, F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, 13a ed., aggiornamento a cura di Andrea Bettetini e Gaetano Lo Castro, Bologna 2020, p. 167.

costume e dalla coscienza sociale della civiltà italiana odierna e che, come tali, costituiscono altrettanti valori essenziali inderogabili del nostro stesso ordinamento giuridico vigente⁹.

3. I LIMITI IMPLICITI

L'esigenza della garanzia costituzionale della libertà religiosa (come di ogni altra libertà ma forse anche di più) si comprende bene se si considera che l'aspetto cruciale di essa è il suo esercizio, che avviene attraverso azioni e comportamenti, definibili riti. È dunque necessario garantire e proteggere queste azioni e questi comportamenti, questi riti, che devono poter essere liberamente posti in essere dai fedeli nel contesto sociale e finanche pubblico e non solo nella propria coscienza o nell'intimità della propria casa. Per questo essi hanno bisogno di regole che ne sostengano il valore e la portata e ne facilitino il compimento¹⁰.

D'altro conto, non si può non tener conto che tali azioni e comportamenti producono effetti che possono incidere tanto sull'esercizio di altre libertà da parte di altri soggetti, quanto sulla tutela di interessi di terzi e della collettività intera da parte dell'ordinamento, e allora sono necessarie regole che ne contengano l'esercizio in modo che esso non sia nocivo per le altrui libertà e per gli interessi generali¹¹.

Analizzando, infatti, il diritto di libertà religiosa sotto il profilo concettuale astratto, né concettualmente né normativamente lo si può immaginare e tanto meno enunciare e attuare, in un qualunque sistema di diritto, come esente in modo integrale da ogni genere di limitazioni. Al contrario esso incontra, sempre e in ogni caso, sia quei vincoli fondamentali che costituiscono le condizioni imprescindibili per la realizzazione di una pacifica convivenza dei singoli nel corpo sociale, sia pure quei limiti che sono imposti dalla civiltà stessa, in cui quel determinato Stato risulta inserito, e dai valori essenziali e inderogabili, che alla medesima si accompagnano e che informano e compenetrano il suo ordinamento giuridico positivo in quella data epoca storica ed in quelle determinate contingenze¹².

9 Cfr. P.A. D'Avack, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano. Parte generale*, 2a ed., Milano 1978, p. 434.

10 Cfr. A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico: ordinamento giuridico e interessi religiosi*, cit., p. 163.

11 *Ibidem*.

12 Cfr. P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano. Parte generale*, cit., p. 433.

Tali limiti si presentano modestissimi in una civiltà che, come la nostra, proclami le libertà individuali quali libertà fondamentali della persona umana e in un ordinamento quindi che, come il nostro, riconosca i diritti di libertà quali diritti inviolabili dell'uomo. Ciò però non esclude che anche nel nostro sistema positivo di diritto ne sussistano pur sempre alcuni che non è lecito oltrepassare¹³.

Innanzitutto si deve pensare che costituiscono indubbi limiti alla liceità e libertà delle manifestazioni del pensiero in genere e delle attività religiose in specie sia il rispetto per la persona umana nei suoi cosiddetti diritti personalissimi, sia quello per gli organi, le istituzioni e gli ordinamenti pubblici statali, sia infine quello per i vari istituti previsti nella loro esistenza e funzionamento dall'ordinamento medesimo¹⁴. Anche infatti a prescindere dal fatto che tutto ciò possa già rientrare nel limite esplicito della non contrarietà al buon costume – ove si accogliesse la citata dottrina –, si tratta pur sempre comunque di altrettanti diritti riconosciuti e garantiti direttamente o indirettamente nella Costituzione stessa. I primi (i diritti personalissimi della persona umana) trovano infatti la loro previsione costituzionale nella garanzia da questa assicurata ai diritti inviolabili dell'uomo nello sviluppo della sua personalità e della pari dignità sociale. I secondi (quali ad es. il rispetto all'onore del capo dello Stato, all'onorabilità dei pubblici funzionari e impiegati, al prestigio dei corpi politici, amministrativi e giudiziari, delle assemblee legislative, del governo, delle forze armate e della Repubblica stessa, della bandiera nazionale, ecc.) trovano a loro volta la propria tutela nel fatto di risultare creati e regolati dalla Costituzione medesima come altrettante persone, organi e istituti essenziali per la vita dello Stato. I terzi infine (gli istituti previsti nella loro esistenza e funzionamento dall'ordinamento medesimo) attraverso l'espresso richiamo costituzionale alla loro esistenza, rimessa poi nella rispettiva regolamentazione alla disciplina del legislatore ordinario¹⁵.

Attenzione non secondaria va poi riservata ai limiti individuati nell'art. 9 della Convenzione EDU, in materia di libertà di pensiero, di coscienza e di religione: non si tratta solo dell'esplicita menzione della "salute", come scopo legittimo cui possono tendere eventuali misure restrittive della libertà di manifestare la propria religione o credo, quanto piuttosto del limite, amplissimo, della "protezione dei diritti e delle libertà altrui", destinato a comprendere qualsiasi ulteriore diritto avente un innesto in altre

13 Ibidem.

14 Ibidem.

15 Ibidem.

norme della Convenzione e, addirittura, secondo la Corte di Strasburgo – anche se con un approccio interpretativo discutibile¹⁶ - pure diritti (sebbene in casi eccezionali) fondati solo su scelte meramente discrezionali operate dagli Stati (senza un collegamento anche labile con specifiche previsioni della Convenzione)¹⁷.

Si noti bene peraltro come il limite ai diritti di libertà, costituito dal rispetto per questa serie di diritti concorrenti, si concreta non già in una soppressione aprioristica e assoluta del diritto di manifestare le proprie idee e opinioni o sulla personalità di questi altri individui o sulla struttura e sul funzionamento dei suddetti organi, istituti, ecc., bensì appunto e soltanto nel venirne a disciplinare il modo di esercizio, evitando attacchi immotivati e ingiuriosi contro di essi¹⁸. La libertà di manifestare il proprio pensiero in materia religiosa e di propagandare la propria fede si dovrà sempre svolgere in modo tale da non recare offesa alle altrui credenze fideistiche, e cioè da non dar luogo ad atti di vilipendio o, peggio ancora, ad azioni violente, che si risolverebbero in altrettanti attentati e violazioni alla libertà religiosa altrui¹⁹.

Ancora, se il diritto di libertà religiosa non incontra più, oggi, il limite tradizionale passato della non contraddittorietà con l'ordine pubblico quale diritto individuale e finché venga a esplicarsi in una qualunque personale professione delle proprie credenze religiose da parte dell'individuo stesso, viceversa tale limite potrebbe vedersi ancora opposto qualora si presenti come un diritto collettivo istituzionale, e cioè qualora si venga ad attuare come un diritto proprio non più dei singoli cittadini, ma di una di quelle formazioni sociali intermedie organizzate, che sono le cosiddette confessioni religiose²⁰. L'art. 8 comma 2 della nostra Carta costituzionale espressamente esige che la libertà di organizzarsi di siffatte confessioni religiose avvenga appunto e soltanto entro l'ambito e in conformità ai principi fondamentali che reggono l'ordinamento giuridico italiano e che pertanto solo dentro i limiti del suo ordine pubblico esse possano esplicare una propria attività nell'ordinamento statale ed essere in esso titolari dei diritti di libertà religiosa²¹.

16 Cfr. A. Licastro, *Relazione introduttiva*, in *Il diritto ecclesiastico* 1-2/2020, p. 35.

17 Cfr., a mero titolo di esempio, Corte EDU, S.A.S. c. France [GC], no. 43835/11, ECHR-2014, par. 121.

18 Come già sottolineava P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano. Parte generale*, cit., p. 434.

19 Ibidem.

20 Ivi, p. 435.

21 Ibidem.

Ancora una volta è una sentenza della Corte costituzionale, la già citata sentenza n. 63 del 2016, a puntualizzare questo aspetto al punto 8 del considerato in diritto: «tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi “tiranno” (sentenza n. 85 del 2013). Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto - nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità [...] - sono senz’altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all’ordine pubblico e alla pacifica convivenza».

Infine altre limitazioni potrebbero derivare da quelle norme delle leggi di Pubblica Sicurezza che naturalmente non risultino contraddittorie con i principi della nuova Costituzione e quindi costituzionalmente illegittime²². Tale ad es. la norma dell’art. 25 del T.U. di P.S. che impone l’obbligo del preavviso alle autorità di polizia circa lo svolgimento di funzioni, ceremonie o processioni religiose da effettuarsi in luogo pubblico fuori dei templi e degli altri edifici sacri a ciò specificamente destinati. E ben a ragione, in quanto lo svolgimento di una qualunque manifestazione esterna di culto, specie nei grandi centri, crea una serie di problemi pratici, quanto meno in ordine alla viabilità e alla sicurezza pubblica, che potranno essere opportuna mente risolti soltanto attraverso la previa conoscenza e l’eventuale intervento dell’autorità.

Se, dunque, l’unico limite esplicito all’esercizio del diritto di libertà religiosa riguarda i riti (ossia l’insieme dei comportamenti e degli adempimenti organizzati in complessi ceremoniali che diversamente formalizzati a seconda dei tempi e dei culti religiosi - regolano le manifestazioni della religiosità) che siano contrari al buon costume, il diritto di libertà religiosa incontra dei limiti impliciti derivanti dalla necessità di tutelare altri diritti o interessi aventi rilevanza costituzionale, derivanti quindi dal bilanciamento dei valori e dei diritti costituzionalmente garantiti²³.

I provvedimenti diretti a limitare l’esercizio del diritto di libertà religiosa sono peraltro ammissibili solo allorché ricorrano tutte le seguenti condizioni²⁴:

22 Per Consorti la legittimità della limitazione della libertà di culto potrebbe essere rintracciata per un verso nei doveri inderogabili al cui adempimento è chiamato ciascun individuo (art. 2 Cost.) e per un altro verso nella legislazione della protezione civile che pone la base giuridica dei poteri di ordinanza.

23 Cfr. E. VITALI – A. G. CHIZZONITI, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Milano 2020, p. 61.

24 Ibidem, p. 63.

- vi sia la necessità di tutelare diritti costituzionalmente garantiti di cui siano titolari privati o gruppi sociali ovvero quando vi sia la necessità di tutelare principi, valori o interessi di natura pubblicistica esplicitamente menzionati dalla Costituzione;
- venga a generarsi una situazione di conflitto tra diritto di libertà religiosa e tali altri diritti, principi, interessi o valori;
- tali altri diritti, principi, interessi o valori risulterebbero snaturati, o ne sarebbe difficile o impossibile l'esercizio se non vi fosse la limitazione del diritto di libertà religiosa;
- la limitazione del diritto di libertà religiosa appaia ragionevole (ossia capace di servire alla tutela degli altri diritti, interessi o valori costituzionalmente protetti che il legislatore intende tutelare) e proporzionata (ossia capace di stabilire una comprensione del diritto che non si estenda sino al punto di renderne impossibile l'esercizio e idonea a rappresentare lo strumento normativo che comporti il minor sacrificio possibile per il diritto in questione): es. diritto alla vita, diritto alla salute.

4. CONCLUSIONI

È dunque impensabile che, anche di fronte a un quadro così articolato, l'art. 19 Cost. possa essere letto come garanzia praticamente illimitata della libertà in esso prevista o privilegiata rispetto allo stesso art. 17 Cost.²⁵. E la sospensione del diritto di libertà religiosa può ritenersi legittima tanto nella prospettiva dell'art. 9 della Convenzione EDU (la quale appunto ritiene la tutela della salute pubblica uno scopo legittimo degli atti diretti alla limitazione della libertà religiosa, purché le misure limitative siano prescritte dalla legge e necessarie in una società democratica secondo un ampio mar-

25 Cfr. Corte cost. sent. n. 45 del 1957: «L'art. 17 della Costituzione contiene una netta riaffermazione della libertà di riunione; e la norma si ispira a così elevate e fondamentali esigenze della vita sociale da assumere necessariamente una portata ed efficacia generalissima, tali da non consentire la possibilità di regimi speciali. Circa le riunioni a carattere religioso, si deve rilevare che dagli artt. 8, primo comma, e 19 della Costituzione è sancita la piena libertà nell'esercizio del culto per tutte le confessioni religiose; ma quando l'esercizio del culto ha luogo in forma associata, tali norme devono ritenersi con l'art. 17 in un rapporto evidente di coordinazione, nel senso che le riunioni a carattere religioso non si sottraggono alla disciplina generale di tutte le riunioni, per quanto riguarda e la libertà delle riunioni stesse e i limiti cui essa, nel superiore interesse della convivenza sociale, è sottoposta». Nello stesso senso, in dottrina, cfr. F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 174, in linea con l'autorevole insegnamento di A.C. Jemolo, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 19754, p. 193.

gine di apprezzamento), quanto dell’art. 2 dell’Accordo di Villa Madama, sulla base del fatto che mantenere la totale libertà della Chiesa cattolica di disciplinare senza interventi dello Stato il libero esercizio del culto avrebbe comportato il rischio del sacrificio di un interesse essenziale per la Repubblica italiana, quale è la salute dei suoi cittadini²⁶.

In una così grave situazione di emergenza qual è stata e qual è quella di una pandemia, la restrizione e finanche la sospensione di alcune libertà fondamentali si ritiene giustificata a condizione, ovviamente, che proporzionalità, adeguatezza, durata, eventuale differenziazione territoriale delle misure siano i criteri che guidino le scelte dei pubblici poteri²⁷.

La salute è un diritto fondamentale dell’uomo indispensabile per l’esercizio di ogni altro diritto dell’uomo: ogni essere umano ha diritto a godere di un elevato standard che gli consenta di vivere la sua vita e dignità²⁸. Il fatto che l’art. 19 non faccia espressa menzione della salute quale possibile limite all’esercizio del diritto di libertà religiosa e al libero esercizio del culto in specie non può essere inteso come salvaguardia da un possibile/necessario bilanciamento, né come divieto assoluto o come rigido vincolo stativo a interventi restrittivi da parte dei soggetti titolari di potestà normativa. E questo non solo per quanto la Corte costituzionale ha precisato sin dall’inizio del suo mandato (si ricordi la citata sentenza n. 1 del 1957), ma anche e tanto più oggi, che le sue disposizioni possono (o meglio, debbono) essere integrate sia da quelle dell’art. 9 della Convenzione EDU; sia delle analoghe disposizioni dell’art. 18.3 della parte seconda del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici; sia, infine, dall’art. 52.1 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, vincolante in ogni sua disposizione e «dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale», che enuncia principi e diritti che «intersecano in larga misura i principi e diritti garantiti dalla Costituzione italiana»²⁹.

Certo, indipendentemente da ogni giudizio avente ad oggetto le norme emergenziali di cui si tratta, la cedevolezza della libertà religiosa di

26 Cfr. E. VITALI – A. G. CHIZZONITI, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, cit., p. 84.

27 Cfr. A. LICASTRO, *Relazione introduttiva*, cit., p. 36.

28 Come si legge in apertura del CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), Adopted at the Twenty-second Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 11 August 2000.

29 Cfr. Corte cost., sent. n. 267 del 2019, punto 5.2 del Considerato in diritto. Al proposito cfr. G. CASUSCELLI, *Gli “effetti secondari” (ma non troppo) della pandemia sul diritto ecclesiastico italiano e le sue fonti*, cit., pp. 4-5.

fronte alla tutela della salute non significa, in ogni caso, possibilità di introdurre a cuor leggero forme di azzeramento di manifestazioni essenziali della medesima libertà, come restrizioni sproporzionate e non necessarie³⁰. Ha, infatti, chiarito la Consulta, sia pure in altri contesti, che la rilevanza quale bene “primario” della salute – se si vuole quale “principio supremo” dell’ordinamento costituzionale³¹ - non significa che esso sia posto «alla sommità di un ordine gerarchico assoluto»³². Dunque, si deve ribadire che, per essere legittime, le scelte dei pubblici poteri devono essere guidate da proporzionalità, adeguatezza, durata, eventuale differenziazione territoriale delle misure³³.

Alcuni hanno al proposito sostenuto che, per giustificare la normativa emergenziale introdotta nel nostro ordinamento, sarebbe forse più corretto ribadire non tanto la preminenza del diritto alla salute sugli altri diritti, quanto la ricorrenza di una sorta di situazione di necessità (qualcosa di molto simile alla situazione di «pericolo pubblico eccezionale, che minacci l’esistenza della nazione» di cui parla l’art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966), determinata dall’esigenza di prevenire e combattere la diffusione di un virus capace di esporre a grave, concreto e imminente pericolo l’individuo e la collettività intera³⁴.

Comunque sia, gli sviluppi più recenti della giurisprudenza costituzionale ci portano a dovere ammettere che il diritto all’autodeterminazione individuale – sia pure, fin qui, solo in una circoscritta area di

30 Cfr. A. LICASTRO, *Relazione introduttiva*, cit., p. 35.

31 Cfr. N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *www.statoechiese.it – Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale* 7/2020, p. 32, secondo il quale si tratta «di un principio supremo dell’ordinamento perché la vita, tutelata dalla salute, è il bene supremo alla cui realizzazione tende, deve tendere, ogni ordinamento».

32 Corte cost. sent. n. 85 del 2013, punto 9 del Considerato in diritto. Anche chi ritiene che tale impostazione seguita dalla Corte comporti la «svalutazione del carattere della fondamentalità contenuto nell’art. 32 Cost.», non manca di ribadire che «riconoscere un qualche effetto normativo a tale qualificazione non determina necessariamente l’automatica e schiacciatrice prevalenza della salute su qualunque altra posizione giuridica tutelata nella Costituzione (in qualunque tempo, in qualunque contesto, in qualsivoglia bilanciamento)», implicando piuttosto, in sede di «valutazione sulla ragionevolezza e sulla proporzionalità del bilanciamento», «una più ponderata decisione in tutti i casi in cui essa sia destinata ad avere conseguenze sul benessere psicofisico e sulla speranza di sopravvivenza degli individui e delle collettività»; D. MORANA, *Sulla fondamentalità perduta (e forse ritrovata) del diritto e dell’interesse della collettività alla salute: metamorfosi di una garanzia costituzionale, dal caso ILVA ai tempi della pandemia*, in *Consulta online* (<http://www.giurcost.org>) – *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo* 30 aprile 2020, p. 8 e p. 10.

33 Cfr. A. LICASTRO, *Relazione introduttiva*, cit., p. 36.

34 Cfr. A. LICASTRO, *Relazione introduttiva*, cit., p. 36. Cfr. anche G. TROPEA – R. PARISI, *Sicurezza sussidiaria e libertà religiosa*, in *federalismi.it* 11/2023, pp. 279-296.

situazioni – possa prevalere sulla tutela della salute. Si potrebbe anche dire che la “dignità” della persona, secondo questa giurisprudenza, almeno in quei casi particolari, meriti una più intensa protezione del bene della vita³⁵. Si pensi pure alla normativa del Regno Unito che dispensa il fedele sikh dall’obbligo di indossare il casco protettivo sia alla guida di motocicli sia nei luoghi di lavoro: in questi casi la libertà individuale prevale sulla tutela della vita, della salute e dell’integrità fisica, però solo perché non è in gioco la salute pubblica, non sono in gioco cioè i diritti degli altri. Ma non manca chi ritiene che quest’ultimo tipo di spiegazione non regga, essendo piuttosto l’apertura pluralistica della nostra Costituzione a consentire l’affermarsi di un dinamismo interpretativo virtuoso³⁶ attraverso cui realizzare nuove forme di composizione degli interessi in conflitto, capaci anche di superare ogni idea di assoluta prevalenza di quel bene³⁷.

La tesi secondo cui la libertà di cui all’art. 19 della Costituzione soggiaccia all’unico limite del buon costume, avvalorata dal deliberato silenzio mantenuto dal costituente sull’ordine pubblico (ma contraddetta anche di recente con ottimi argomenti dalla Consulta) trascura l’esigenza di dare una lettura dell’articolo calata nel contesto sistematico dell’insieme delle norme costituzionali, tra le quali rivestono un rilievo di primaria importanza quelle riguardanti la garanzia del diritto alla vita e alla salute, quest’ultimo esplicitamente tutelato non solo come diritto individuale ma anche nella sua dimensione collettiva (come interesse della collettività, cfr. art. 32 Cost.). E, a conti fatti, ribadire che in questi casi non di vere e proprie restrizioni della libertà religiosa si tratta quanto piuttosto di forme di

35 Cfr. Corte cost. ord. n. 207 del 2018 e sent. n. 242 del 2019, in cui il particolare bilanciamento individuato dalla Consulta tra i principi costituzionali ha portato alla parziale dichiarazione d’illegittimità dell’art. 580 c.p.; al proposito cfr. A. LICASTRO, *L’epilogo giudiziario della vicenda Cappato e il ruolo “sussidiario” del legislatore nella disciplina delle questioni “eticamente sensibili”*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 3 (2019), pp. 609 ss.

36 Cfr. A. LICASTRO, *Relazione introduttiva*, cit., p. 34.

37 In questi termini V. BALDINI, *Prendere sul serio il diritto costituzionale... anche in periodo di emergenza sanitaria*, in 1/2020 – 15 aprile, p. 1278, secondo cui l’argomento «non sembra reggere, soprattutto quando si guardi al diritto alla vita e a quello alla salute come norme di principio, riflesso di una identità costituzionale irrintracciabile [...].» Invece, secondo l’A., «non è incongruo ritenere che la prevalenza assoluta del diritto alla vita si configuri piuttosto come risvolto di un’etica dei costumi sociali in declino anche nelle società occidentali democratiche. La natura aperta, pluralista e inclusiva della Carta repubblicana del ’48 vale a favorire nell’ordinamento giuridico complessivo, oltre che nel dibattito dottrinale e negli indirizzi giurisprudenziali, un dinamismo virtuoso, in grado di metabolizzare il cambiamento culturale riducendolo entro la cornice del sistema dei diritti e principi fondamentali, secondo geometrie variabili nell’equilibrio degli interessi».

armonizzazione tra molteplici diritti³⁸ non sposta di molto le cose almeno da un punto di vista prettamente pratico³⁹.

È allora forse fuori luogo ipotizzare che le scelte degli organi governativi operate nella prima fase dell'emergenza siano state il frutto di un nuovo modo di concepire il principio di laicità, lesivo dell'autonomia della Chiesa, costretta a subire la supremazia dello Stato nella gestione degli affari spirituali⁴⁰. Lo confermano gli spazi che si sono progressivamente aperti (o ulteriormente ampliati) per il confronto e per la ricerca di soluzioni autenticamente condivise tra Stato, Chiesa cattolica e altri gruppi confessionali, una volta superata la prima fase dell'emergenza⁴¹.

Ricostruendo a ritroso tutta questa vicenda, si coglie tuttavia, in alcuni suoi passaggi, un certo riflesso della crescente secolarizzazione della società, se non della vera e propria marginalizzazione dello spazio occupato dalla religione nella vita di molti italiani⁴².

Infine: in molti, in dottrina, hanno riproposto la necessità che si ponga fine al protrarsi non più tollerabile dell'inerzia legislativa al continuato differimento di una legge generale di attuazione degli artt. 19 e 8 cost. che ne detti la disciplina organica, alla cui mancanza non può porre rimedio in molti casi nemmeno l'intervento della Corte cost., vincolata al rispetto del campo rimesso alla discrezionalità del Parlamento. Una legge che detti in modo compiuto sia le regole sostanziali sia quelle procedurali che assistono e conformano in modo compiuto il modello delle relazioni Stato-confessioni religiose e rendono praticabile, e insieme effettivo ed efficace, il principio di laicità positiva e i suoi corollari⁴³.

38 Cfr. C. RAIU, *Is the lockdown of churches an aggression towards freedom of religion or belief?*, in <https://diresom.net> – Diresom. *Diritto e Religione nelle Società Multiculturali*, 26 maggio 2020, il quale sottolinea che «the governmental measures are not in fact restrictions, but instruments to democratically harmonize multiple rights». Al proposito cfr. anche M. MICHETTI, *La libertà religiosa e di culto nella spirale dell'emergenza sanitaria Covid-19*, in <https://dirittifondamentali.it> 2 (2020 – 23 maggio), pp. 562 ss.

39 Cfr. A. LICASTRO, *Relazione introduttiva*, cit., pp. 33-34.

40 In questo senso, invece, M. CARRER, *Salus Rei Publicae e salus animarum, ovvero sovranità della Chiesa e laicità dello Stato: gli artt. 7 e 19 Cost. ai tempi del coronavirus*, in *BioLaw Journal* 2 (2020), p. 5; F. ADERNÒ, *Il nuovo decreto-legge n. 19/2020: un suggerimento ermeneutico ecclesiastico*, in *Diritti regionali* 1 (2020), p. 482 ss.; C. GENTILE, *L'epidemia di Covid-19, la libertà di culto ed i rapporti Stato-Chiesa*, in *Federalismi.it, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 15 aprile 2020, p. 2 ss.

41 Cfr. A. LICASTRO, *Relazione introduttiva*, cit., p. 45.

42 Cfr. F. GARELLI, *Gente di poca fede. Il sentimento religioso nell'Italia incerta di Dio*, Bologna 2020.

43 Cfr. G. CASUSCELLI, *Gli “effetti secondari” (ma non troppo) della pandemia Sul diritto ecclesiastico italiano e le sue fonti*, cit., p. 16; ma anche V. Pacillo, *La libertà religiosa in Italia ai tempi del*

Questo desiderio è sicuramente condivisibile ma non lo si ritiene strettamente collegato al problema emergenziale della pandemia, essendosi trattato di una situazione “eccezionale” e non prevedibile che, come tale, pare difficile da poter essere regolata in una legge “generale” sulla libertà religiosa. Si condivide, al proposito, l’opinione di chi considera «un’impresa oltremodo difficile»⁴⁴ stabilire preventivamente le esigenze individuali e sociali che giustificano (o fanno apparire ragionevole) l’apposizione di limiti alla libertà: non solo per il fatto che il rapporto fra l’uno e l’altro tipo di esigenze «varia costantemente», ma anche perché l’apposizione di limiti dipende dai riflessi dell’esplicazione del diritto da limitare, ed abbiamo visto come il diritto di libertà religiosa sia passibile di svariate esplicazioni.

In definitiva, i limiti di una libertà giusta non sono facilmente definibili né in teoria⁴⁵, né in pratica: le frontiere vanno poste, ma si tratta di «frontiere mobili»⁴⁶, nel senso che non possono essere rigidamente definite una volta per tutte, ma sono destinate a scontare la prevalenza dell’una o dell’altra ideologia⁴⁷. Si spiega perché la nostra Costituzione, ad esempio, si mantenga molto prudente e nulla indichi al riguardo, tranne la poco realistica o almeno troppo marginale ipotesi della contrarietà dei riti al buon costume. Né la situazione migliora quando si cerca di essere più precisi: basta pensare al già citato art. 9 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo, nel quale è stata inserita una formula così ampia ed elastica che, ben lungi dall’aumentare l’intensità di tutela della libertà religiosa, ne legittima limitazioni discrezionali fondate su motivazioni tutt’altro che convincenti. In sostanza, vale come criterio giustificatore di limiti, quello della presenza di altri beni, individuali e collettivi, costituzionalmente rilevanti; ma si tratta, lo si ripete, di un paradigma estremamente elastico.

Dunque, a parte i citati limiti, in realtà quanto mai modesti e tutti comunque dettati dalla fondamentale preoccupazione di assicurare anche in tale campo ai singoli una pacifica convivenza nel corpo sociale, evitando offese, sopraffazioni e violenze, la libertà religiosa si riscontra oggi ricono-

Covid-19. Motivazioni e bilancio di un webinar e prospettive di fronte al perdurare dell’emergenza sanitaria, cit.

44 Cfr. M. SALVADORI, *Problemi di libertà*, Bari 1949, p. 65.

45 Il tentativo più interessante al riguardo è quello di J. RIVERO, *Les libertés publiques*, I, Paris 1973, pp. 166 ss.

46 Cfr. D. VITTORIA, *Un’ipotesi di riforma per la disciplina degli enti del I libro c.c.*, in *Diritto e giurisprudenza* 1987, p. 314.

47 Cfr. A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico: ordinamento giuridico e interessi religiosi*, cit., p. 165.

sciuta e garantita in Italia, anche in periodo di pandemia, a ciascuno quale un proprio diritto individuale fondamentale e inviolabile, in una condizione di perfetta parità ed egualanza con gli altri consociati e in ogni possibile manifestazione e modo di esercizio del medesimo, compatibilmente con la tutela della salute nei termini anzi esposti.