

*Estratto*

# ARCHIVIO GIURIDICO

*Filippo Serafini*

*dal 1868*

*Direttori*

GIUSEPPE DALLA TORRE  
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI  
Ord. Università di Bologna

*Comitato Direttivo*

MARIO CARAVALE  
Prof. Em. Università  
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA  
Pres. Em.  
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO  
Prof. Em. Università  
di Roma "Tor Vergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI  
Prof. Em. Università  
di Bologna

VITTORIO GASPARINI CASARI  
Ord. Università di  
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA  
Prof. Em. Università  
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO  
Ord. Università della  
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI  
Ord. Università  
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI  
Prof. Em. Università  
di Firenze

PAOLO MENGOLZI  
Prof. Em. Università  
di Bologna

CARLOS PETIT CALVO  
Cat. Universidad  
de Huelva

ALBERTO ROMANO  
Prof. Em. Università  
di Roma "La Sapienza"

MASSIMO STIPO  
Ord. Università  
di Roma "La Sapienza"



STEM Mucchi Editore

# ARCHIVIO GIURIDICO

*Filippo Serafini*

*dal 1868*

*Direttori*

GIUSEPPE DALLA TORRE  
Prof. Em. "La Sapienza" di Roma

GERALDINA BONI  
Ord. Università di Bologna

*Comitato Direttivo*

MARIO CARAVALE  
Prof. Em. Università  
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA  
Pres. Em.  
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO  
Prof. Em. Università  
di Roma "Tor Vergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI  
Prof. Em. Università  
di Bologna

JAVIER FRANCISCO  
FERRER ORTIZ  
Cat. Universidad de Zaragoza

VITTORIO GASPARINI CASARI  
Ord. Università di  
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA  
Prof. Em. Università  
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO  
Ord. Università della  
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI  
Ord. Università  
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI  
Prof. Em. Università  
di Firenze

PAOLO MENGOZZI  
Prof. Em. Università  
di Bologna

CARLOS PETIT CALVO  
Cat. Universidad  
de Huelva

ALBERTO ROMANO  
Prof. Em. Università  
di Roma "La Sapienza"

Anno CLII - Fascicolo 2 2020



STEM Mucchi Editore

Amministrazione: STEM Mucchi Editore S.r.l.  
Direzione, Redazione: Via della Traspontina, 21 - 00193 Roma  
Autorizzazione: del Tribunale di Modena, n. 328 dell'11-05-1957  
Direttore responsabile: Marco Mucchi

Periodico trimestrale, prezzi abbonamento

Formato cartaceo Italia.....	€ 114,00
Formato cartaceo estero .....	164,00
Formato digitale (con login).....	98,00
Formato digitale (con ip) .....	107,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con login).....	136,00
Formato cartaceo estero + digitale (con login) .....	185,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con ip) .....	145,00
Formato cartaceo estero + digitale (con ip).....	194,00
Fascicolo singolo cartaceo' .....	30,00
Fascicolo singolo digitale .....	25,00

Tutti i prezzi si intendono iva e costi di spedizione inclusi. \*Escluse spese di spedizione.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri dell'annata, compresi quelli già pubblicati. Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'annata successiva se non annullati (tramite comunicazione scritta a [info@mucchieditore.it](mailto:info@mucchieditore.it)) entro il 31 dicembre del corrente anno. I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati entro 10 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo (più spese di spedizione). Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso l'amministrazione della Rivista. Le annate arretrate sono in vendita al prezzo della quota di abbonamento dell'anno in corso. Si accordano speciali agevolazioni per l'acquisto di più annate arretrate, anche non consecutive, della Rivista.

Il cliente ha la facoltà di revocare gli ordini unicamente mediante l'invio di una lettera raccomandata con ricevuta di ritorno alla sede della Casa editrice, o scrivendo a [info@pec.mucchieditore.it](mailto:info@pec.mucchieditore.it) entro le successive 48 ore (identificazione del cliente e dell'ordine revocato). Nel caso in cui la merce sia già stata spedita il reso è a carico del cliente e il rimborso avverrà solo a merce ricevuta. Per gli abbonamenti eventuale revoca deve essere comunicata entro e non oltre il 7° giorno successivo alla data di sottoscrizione.

© Stem Mucchi Editore - Società Tipografica Editrice Modenese S.r.l.

La legge 22 aprile 1941 sulla protezione del diritto d'Autore, modificata dalla legge 18 agosto 2000, tutela la proprietà intellettuale e i diritti connessi al suo esercizio. Senza autorizzazione sono vietate la riproduzione e l'archiviazione, anche parziali, e per uso didattico, con qualsiasi mezzo, del contenuto di quest'opera nella forma editoriale con la quale essa è pubblicata. Fotocopie, per uso personale del lettore, possono essere effettuate, nel limite del 15% di ciascun fascicolo del periodico, dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore o dagli aventi diritto.

Stem Mucchi Editore - Via Emilia est, 1741 - 41122 Modena - Tel. 059.37.40.94  
[info@mucchieditore.it](mailto:info@mucchieditore.it) [info@pec.mucchieditore.it](mailto:info@pec.mucchieditore.it)  
[www.mucchieditore.it](http://www.mucchieditore.it)  
[facebook.com/mucchieditore](https://facebook.com/mucchieditore)  
[twitter.com/mucchieditore](https://twitter.com/mucchieditore)  
[instagram.com/mucchi\\_editore](https://instagram.com/mucchi_editore)

Tipografia e impaginazione Mucchi Editore (MO), stampa Geca (MI).  
Finito di stampare nel mese di giugno del 2020.

Monica Lugato

## **LA LIBERTÀ DI CULTO TRA COSTITUZIONE E CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI: PLURALISMO RELIGIOSO, PACIFICA CONVIVENZA E *VIVRE ENSEMBLE*\***

SOMMARIO. – 1. Premesse. – 2. Le linee essenziali della giurisprudenza costituzionale sulla libertà di culto. – 3. Le recenti sentenze nn. 63 del 2016, 67 del 2017 e 254 del 2019. – 4. L'interesse costituzionale alla pacifica convivenza. – 5. Le linee essenziali della giurisprudenza della Corte europea sulla libertà di culto. – 6. Le 'condizioni minime del vivere insieme'. – 7. Assonanze, con uno sguardo oltre confine. – 8. Considerazioni finali: la sostenibilità del pluralismo religioso e culturale; i doveri, accanto ai diritti riconosciuti dalla Costituzione; la *cross-fertilization* fra Corti supreme.

### 1. *Premesse*

Nella ampia discussione sulla tematica relativa all'impatto di carte e trattati internazionali sulla giurisprudenza costituzionale, la libertà di culto merita di essere specificamente considerata. Sulla sua sfera di applicazione nel quadro del pluralismo religioso e culturale che contraddistingue la società italiana, la giurisprudenza recente della Corte costituzionale offre spunti ricollegabili ad analoghe e più delineate linee della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani<sup>1</sup>. Con il

---

\* Il presente articolo, sottoposto a valutazione, riproduce con integrità la relazione destinata agli Atti del Convegno tenutosi nella sede di Palermo della Libera Università Maria Ss. Assunta il 23 ottobre 2019, in corso di pubblicazione con il titolo *Diritto internazionale e sistema delle fonti. Tra modello accentrato e modello diffuso del controllo di costituzionalità*, a cura di G. PUMA, Bari, 2020.

<sup>1</sup> Sulla tematica della libertà di culto vertono tre sentenze costituzionali recenti, che hanno dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni regionali sulla pianificazione del territorio delle Regioni Lombardia e Veneto re-

presente lavoro, mi prefiggo preliminarmente di ripercorrere i punti salienti della giurisprudenza costituzionale e di quella della Corte europea dei diritti dell'uomo che hanno progressivamente delineato i contenuti della suddetta libertà. Mi prefiggo, poi, di cogliere possibili assonanze tra, da un lato, il rispetto delle 'condizioni minime del vivere insieme' che, secondo la Corte europea, in quanto elemento della protezione dei diritti e delle libertà altrui, può legittimare restrizioni (anche) del diritto di manifestare la propria religione; e, dall'altro, la «pacifica convivenza» che la Consulta, nella sentenza n. 63 del 2016, ha annoverato fra gli «interessi costituzionali» da tenere in considerazione nella «modulazione» della libertà di culto. Concluderò con alcune considerazioni sulla difficoltà di definire le condizioni di sostenibilità giuridica e sociale del pluralismo religioso nelle società europee e sul contributo che le Corti supreme offrono per individuarle, in un dialogo che è talvolta esplicito e talaltra implicito. Si tratta di un compito che vede i giudici in prima linea: le Corti nazionali quando si trovano a dover riempire i vuoti legislativi che contraddistinguono le aree ad alto tasso di disaccordo, nelle quali il legislatore tende ad evitare di legiferare o non riesce a farlo in assenza di consenso<sup>2</sup>; e quelle internazionali quando sono chiamate a sottoporre a scrutinio le scelte legislative nazionali che, quando vengono fatte, spesso implicano limiti al godimento dei diritti fondamentali, finendo frequentemente per essere oggetto di ricorsi davanti agli organi di tutela dei diritti fondamentali. È attraverso tale dialogo, in effetti, che vanno concretizzandosi e consolidandosi i contenuti della libertà di culto, a fronte delle sfide cui anche essa deve rispondere a fronte del mutare del contesto sociale nel quale tale essenziale libertà deve essere garantita.

---

lative all'edilizia di culto. Cfr. Corte costituzionale sentenze 24 marzo 2016, n. 63; 7 aprile 2017, n. 67; 5 dicembre 2019, n. 254. Tutte e tre attengono alla costruzione di moschee.

<sup>2</sup> Con riferimento alle tensioni che circondano la libertà religiosa nel contesto di pluralismo religioso e culturale attuale, cfr. le considerazioni di G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2019<sup>5</sup>, p. 6 ss.

È utile ricordare che la libertà di culto è aspetto inerente ed essenziale della libertà religiosa e che la libertà religiosa è fondamentale tra i diritti fondamentali, in ragione del fatto che protegge, in modo assoluto, la dimensione innata, tutta – e solo – umana della persona, quella della coscienza individuale, nella quale si determina lo sviluppo della personalità, specie sul piano delle scelte esistenziali, in chiave trascendente o in chiave di pura razionalità<sup>3</sup>. È inclusa dalla Corte costituzionale italiana fra gli interessi protetti «al massimo grado» dalla Costituzione<sup>4</sup>; dalla Corte europea tra i diritti che sono i *'pillars of democracy'*; dal Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici fra i diritti inderogabili; ed è una protezione che si estende dalla sfera interna ad ogni persona, a quella, esterna, della manifestazione delle scelte sulla religione, individualmente o in forma associata, nei limiti previsti dall'ordinamento giuridico italiano e dai due trattati menzionati. La libertà di culto implica la disponibilità dei luoghi di culto, come riconoscono sia la Corte costituzionale sia la Corte europea: è «forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio» del culto garantita dall'art. 19 Cost., secondo la Corte costituzionale, che lo ha ribadito da ultimo nelle tre sentenze sopra ricordate; «si une communauté religieuse ne peut disposer d'un lieu pour y pratiquer son culte, ce droit se trouve vi-

---

<sup>3</sup> Si tratta di tematica su cui esiste una bibliografia ricchissima e molto nota, di cui per motivi di spazio non potremo che citare solo alcuni testi. Con specifico riferimento alle tematiche qui trattate si vedano D. PHILPOTT, *Religious Freedom in Islam. The Fate of a Universal Human Right in the Muslim World Today*, Oxford, New York, 2019, p. 16 ss.; *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di C. CARDIA, G. DALLA TORRE, Torino, 2015; riguardo agli edifici di culto, F. OLIOSI, *La questione dei luoghi di culto islamici nell'ordinamento italiano*, *ivi*, p. 175 ss., anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici.

Di rilievo, poi, il recente documento della Commissione teologica internazionale, *La libertà religiosa per il bene di tutti. Approccio teologico alle sfide contemporanee*, preparato tra il 2014 e il 2018 e pubblicato il 21 marzo 2019, dopo l'approvazione da parte del Prefetto della Congregazione per la dottrina della fede e il parere favorevole di Papa Francesco (il testo è reperibile all'indirizzo [www.vatican.va](http://www.vatican.va)). Il testo si definisce uno «strumento di aggiornamento» (par. 13) sulla libertà religiosa nel contesto attuale.

<sup>4</sup> Da ultimo, sent. n. 254 del 2019, cit., punto 6.

dé de toute substance», secondo la formula reiterata nella giurisprudenza della Corte europea relativa alla libertà di culto. Questa peraltro non implica – concordano anche su questo le due Corti – il diritto della comunità religiosa di ottenere dallo Stato un luogo di culto della propria religione, ma – *en gros* – richiede che lo Stato non frapponga ostacoli arbitrari alla realizzazione dei luoghi di culto e che rispetti il principio di non discriminazione tra i culti.

## 2. *Le linee essenziali della giurisprudenza costituzionale sulla libertà di culto*

La giurisprudenza costituzionale ha scandito con varie pronunce il passaggio dalla religione di Stato alla laicità «positiva» come principio-base dei rapporti fra Stato e religione<sup>5</sup>, affermando: che la libertà religiosa è protetta «al massimo grado» dalla Costituzione<sup>6</sup>; che lo Stato informa il suo atteggiamento alla equidistanza dalle varie religioni e credo, considerato «il rango costituzionale degli interessi attinenti alla libertà religiosa», sia sotto il profilo individuale sia sotto quello collettivo; che esso garantisce le condizioni affinché la libertà di religione sia effettiva «in regime di pluralismo confessionale e culturale»<sup>7</sup>; che «[i]l libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione (art. 19) ed è pertanto garan-

---

<sup>5</sup> Nella sentenza citata alla nota precedente, n. 254 del 2019, la Corte costituzionale richiama in sintesi i passaggi che hanno segnato la propria giurisprudenza sulla libertà religiosa (punto 6). Ivi anche il richiamo alle sue sentenze più significative. Per un recente esame critico si veda S. LARICCIA, *Furbizie e ambiguità nella giurisprudenza costituzionale in materia religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it)), n. 5 del 2020, p. 1 ss. Sulle origini, evoluzione ed interpretazione delle norme costituzionali sulla libertà religiosa si vedano nella dottrina recente M. RICCA, *Art. 19* e B. RANDAZZO, *Art. 8*, entrambi in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, 2006; M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, 2018, p. 317 ss., anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>6</sup> Sent. n. 254 del 2019, cit., punto 6.

<sup>7</sup> Sent. n. 63 del 2016, cit., punto 4.1.

tito specificamente e riconosciuto a tutti e a tutte le confessioni religiose (art. 8, primo e secondo comma) a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato»<sup>8</sup>.

In quanto «forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio del culto», l'apertura dei luoghi di culto ricade nella sfera di applicazione dell'art. 19 Cost., e «non può essere condizionata a una previa regolazione pattizia, ai sensi degli artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.: regolazione che può ritenersi necessaria solo se e in quanto a determinati atti di culto vogliano riconnettersi particolari effetti civili»; il diritto di professare la propria religione, individualmente o collettivamente, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto è riconosciuto a tutti «con il solo limite dei riti contrari al buon costume»<sup>9</sup>. Inoltre, in materia di culto lo Stato non può discriminare tra confessioni religiose ma deve considerarle tutte idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appar-

---

<sup>8</sup> Il principio è richiamato in tutte e tre le sentenze da ultimo citate. Nella sentenza n. 195 del 1993 la Corte costituzionale aveva dichiarato incostituzionale l'art. 1 della legge regionale dell'Abruzzo sulla disciplina urbanistica dei servizi religiosi (legge regionale 16 marzo 1988, n. 29) che prevedeva l'erogazione di contributi, oltre che alla Chiesa cattolica, solamente a favore delle confessioni religiose con intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.; nelle sentenze n. 63 del 2016 e n. 67 del 2017, qui considerate, la Corte sottolinea che non sono impediti «ragionevoli differenziazioni» fra confessioni religiose in ragione degli interessi pubblici in gioco e della «rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione»: punto 2.2, sent. n. 67 del 2017. Nella sent. n. 52 del 2016, punto 5.1, la Corte ha escluso la presenza nell'ordinamento italiano di una pretesa giustiziabile all'avvio di trattative preordinate alla conclusione di intesa ex art. 8 Cost., come sostenuto dalla ricorrente nel processo principale, la UAAR.

<sup>9</sup> Sent. 63 del 2016, cit., punti 4.1 e 4.2 per le due ultime citazioni. È discusso, come è ampiamente noto, se si diano altri limiti, impliciti, al diritto in questione (e agli altri diritti costituzionalmente protetti), come sembra emergere dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. *infra*, par. 4). Secondo una posizione, dalla Costituzione si ricavano limiti impliciti alla libertà religiosa, oltre quelli stabiliti esplicitamente dalle disposizioni citate, «in valori-principi che si esprimono in diritti fondamentali come quelli alla vita, alla dignità personale, all'integrità personale, alla libertà fisica e psicologica personale, al consenso ai trattamenti sanitari, alla inderogabilità dei doveri di solidarietà anche sociale»: G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 12. Per l'opinione secondo cui limiti ai diritti fondamentali sono quelli espressi in clausole costituzionali che accordano prevalenza a determinati beni giuridici rispetto al diritto fondamentale, vedi M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 127 ss.



tenenti. Non ne consegue l'obbligo di trattare in modo uguale tutte le confessioni: dovendosi distribuire utilità limitate, dovranno valutarsi i «pertinenti interessi pubblici» e 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>10</sup>. L'attuazione della libertà religiosa, come delle libertà fondamentali in genere, non può essere pregiudicata dalle competenze degli enti territoriali sul governo del territorio: le modalità concrete di programmazione e realizzazione dei luoghi di culto, che ricadono nella pianificazione urbanistica, rientrano nella competenza regionale, ma restano di competenza dello Stato i profili relativi all'esercizio del diritto di libertà religiosa, inclusa la libertà di erigere luoghi di culto<sup>11</sup>.

### 3. *Le recenti sentenze nn. 63 del 2016, 67 del 2017 e 254 del 2019*

Nelle sentenze nn. 63 del 2016 e 67 del 2017, nelle quali si trattava primariamente di dirimere questioni di riparto delle competenze fra Stato e Regioni, la Corte costituzionale ha

---

<sup>10</sup> Sent. 63 del 2016, cit., par. 4.2, richiamato nella sent. n. 254 del 2019, punto 6. Mi pare quindi che la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 70, commi 2, 2 *bis*, lett. a) e b), e 2 *quater* non colpisca i parametri in base ai quali valutare la realizzazione degli edifici di culto – consistenza della presenza territoriale e dell'insediamento nel comune nel quale si tratta di edificare i luoghi di culto, carattere religioso e conformità dell'organizzazione dell'ente confessionale all'ordinamento giuridico italiano – ma, invece, l'intervento della Regione in materia costituzionale e la differenziazione dei requisiti richiesti ai fini dell'applicazione delle disposizioni sulla realizzazione degli edifici di culto, a seconda che la confessione religiosa abbia o non abbia una intesa con lo Stato. Infatti, come conferma la Corte e come è sua giurisprudenza consolidata «l'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione», «la rispettiva consistenza e incidenza sociale» nonché «le esigenze di culto riscontrate nella popolazione», assieme a «tutti i pertinenti interessi pubblici», sono gli elementi cui evidentemente a livello statale deve essere dato adeguato rilievo nel distribuire contributi e spazi disponibili. E d'altra parte la conformità dell'organizzazione dell'ente all'ordinamento giuridico italiano è prescritta dall'art. 8, secondo comma, Cost.

<sup>11</sup> Proprio il tema del riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni è alla base delle tre recenti sentenze n. 63 del 2016, 67 del 2017 e 254 del 2019, di cui nel seguito del presente contributo.

ribadito tali orientamenti generali per poi dichiarare costituzionalmente illegittime, nel primo caso, le disposizioni della legge regionale della Lombardia<sup>12</sup> che differenziavano la posizione delle confessioni con intesa da quelle prive di intesa rispetto alla edificazione dei luoghi di culto; e quelle che, nella medesima legge, prevedevano, da un lato, consultazioni con le forze dell'ordine, la prefettura e la questura per valutare possibili profili di sicurezza pubblica inerenti alla edificazione di luoghi di culto e, dall'altro, la realizzazione nei luoghi di culto di sistemi di video-sorveglianza collegati con le forze dell'ordine, chiaramente relative a profili di ordine e di sicurezza pubblici; nel secondo, la legge regionale del Veneto sul governo del territorio<sup>13</sup>, nella parte in cui disponeva che potesse essere richiesto l'uso della lingua italiana in tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, salvo quelle strettamente connesse alle pratiche rituali del culto: disposizione dichiarata dal giudice costituzionale «del tutto eccentrica» rispetto alla competenza regionale relativa alla tutela degli interessi urbanistici nel governo del territorio<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Si tratta della legge regionale 11 marzo 2005 n. 12, «Legge per il governo del territorio», come modificata dalla legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015 n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005 n. 12, “Legge per il governo del territorio”».

<sup>13</sup> Si allude alla legge regionale 12 aprile 2016, n. 12, «Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio” e successive modificazioni».

<sup>14</sup> Si veda il punto 3.3. Giova osservare, peraltro, che nel passaggio conclusivo del suo *iter* argomentativo la Corte afferma: «A fronte dell'importanza della lingua quale “elemento di identità individuale e collettiva” (da ultimo, sentenza n. 42 del 2017), veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana, appare evidente il vizio di una disposizione regionale, come quella impugnata, che si presta a determinare ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, *in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali*» [corsivi aggiunti]. Rispetto ad un problema estremamente delicato di bilanciamento di interessi costituzionalmente protetti (uso della propria lingua nell'esercizio della libertà religiosa e sicurezza nazionale) la Corte lascia intendere, come aveva detto esplicitamente nella sentenza n. 63 del 2016, che la limitazione dei diritti fondamentali di rilievo costituzionale non è preclusa, laddove si ponga in rapporto di strumentalità e proporzionalità alla tutela di altri interessi costituzionalmente garantiti

Sembra di poter dire che, dal punto di vista della libertà di culto, le sentenze in esame non hanno apportato elementi di sostanziale novità rispetto agli orientamenti consolidati nella giurisprudenza costituzionale. Ne risultano infatti ribadite le linee centrali: in primo luogo, l'essenzialità della libertà di culto rispetto al diritto, «protetto al massimo grado», di libertà religiosa, in quanto sua dimensione ineludibile che rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 19 Cost.; in secondo luogo, il fatto che l'esercizio di tale libertà non può essere condizionato a previa stipulazione di intesa (artt. 7 e 8 Cost.); in terzo luogo, la natura esclusiva della competenza statale, a scapito di quella regionale, per tutti i profili che attengano all'esercizio dei diritti fondamentali e alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. A quest'ultimo riguardo, per converso, la Consulta ha precisato anche che nulla osta a che la Regione legiferi, nell'esercizio delle sue competenze (concorrenti, art. 117, terzo comma, Cost.) relative al governo del territorio, sui «criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi» da parte delle confessioni religiose: «La legislazione regionale in materia di edilizia di culto “trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accensione, che comprende perciò anche i servizi religiosi (sentenza n. 195 del 1993)” (sentenza n. 63 del 2016)»<sup>15</sup>.

La successiva sentenza n. 254 del 5 dicembre 2019, ricordata in precedenza, dichiara incostituzionali ulteriori disposizioni della legge regionale della Lombardia già oggetto della pronuncia n. 63 del 2016<sup>16</sup>, nella misura in cui, nel prevedere

---

e, sembrerebbe, che ciò possa avvenire anche ad opera della Regione, nel perimetro delle sue competenze. Insomma, sembrerebbe esservi uno spazio per l'esercizio di competenze regionali limitative del diritto di erigere luoghi di culto, a condizione che ciò avvenga per tutelare altri interessi costituzionalmente rilevanti affidati alle competenze regionali e non surrettiziamente attraverso un uso irragionevole dei poteri di governo del territorio.

<sup>15</sup> Sent. n. 67 del 2017, cit., punto 3.2.

<sup>16</sup> Nella specie, l'art. 72, commi 2 e 5, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, «Legge per il governo del territorio», nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Re-

uno speciale piano dedicato alle attrezzature religiose, PAR, (cosa di per sé non illegittima, afferma la Corte<sup>17</sup>), «subordina l'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all'esistenza del PAR», soluzione legislativa che «per un verso non consente un equilibrato e armonico sviluppo del territorio e per altro verso finisce con l'ostacolare l'apertura di nuovi luoghi di culto», tanto più, aggiunge la Corte, che è espressa in termini assoluti, ma solo per le attrezzature religiose<sup>18</sup>. Le norme regionali incriminate, insomma, secondo la Corte costituzionale, comprimono la libertà di culto «senza che sussista alcuna ragionevole giustificazione dal punto di vista del perseguimento delle finalità urbanistiche» che competono alla Regione. Esse si risolvono quindi nella violazione degli artt. 2, 3, primo comma, e 19 Cost.<sup>19</sup>. Analogo effetto si produce in base all'art. 72, quinto comma, della legge regionale in questione, pure dichiarato incostituzionale nella medesima pronuncia<sup>20</sup>.

---

gione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio" - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi», per contrasto con gli artt. 2, 3 e 19 della Costituzione. L'art. 72, comma 2, dispone che «[l]'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1 (il piano per le attrezzature religiose (PAR); senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'articolo 70)». L'art. 72, comma 5, prevede che il PAR sia approvato unitamente al piano di governo del territorio (PGT), piano urbanistico comunale, trascorsi 18 mesi dall'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015.

<sup>17</sup> Sent. n. 254 del 2019, cit., punto 6.3. La Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata anche riguardo all'art. 72, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, secondo cui «[l]e aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate nel piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi, dove vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70».

<sup>18</sup> Punto 6.3.

<sup>19</sup> *Ibidem*. Si veda *supra*, l'osservazione alla nota 14.

<sup>20</sup> Punto 8. L'art. 72, comma 5, prevede che il PAR non possa essere approvato senza che lo sia il piano di governo del territorio (PGT), la cui adozione però rientra nella discrezionalità del comune circa il se ed il quando. Nella sentenza *Manoussakis* (*infra*, nota 23), il fatto che la risposta delle autorità, necessaria per costruire un luogo di culto, potesse essere differita *sine die* è uno degli elementi che la Corte europea giudica incompatibili con la libertà di culto, garantita dalla Convenzione (par. 45).

#### 4. *L'interesse costituzionale alla pacifica convivenza*

Le sentenze appena ricordate sono state oggetto di numerosi commenti, in particolare da parte della dottrina ecclesiastica e costituzionalistica: ad essi si rimanda per la loro valutazione nel quadro dell'ordinamento interno nel suo complesso e nel quadro altresì dell'ampio dibattito sulla adozione di una legge generale sulla libertà religiosa<sup>21</sup>. Sia consentito solo osservare che, mentre si può reputare 'goffo' il tentativo di limitare il godimento della libertà di culto attraverso la legislazione urbanistica, in un modo che per di più avrebbe colpito una specifica comunità religiosa, non si può trascurare l'esistenza della questione *sostanziale* sottostante, che fatica ad essere affrontata, se non è addirittura evasa, dal legislatore nazionale, come invece dovrebbe, trattandosi appunto di tutela dell'esercizio di diritti fondamentali nella collettività nazionale. La questione generale – e sostanziale, sottostante – è quella del governo del pluralismo religioso e culturale nelle società odierne, incluse le derive radicali di alcune delle sue componenti.

Interessa invece qui soffermarsi su una affermazione in tema di limiti alla libertà di culto che presenta specifico interesse nella chiave di un confronto con la giurisprudenza recente della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla libertà religiosa e di culto, proprio sotto il profilo del governo del pluralismo religioso, con i caratteri specifici che esso presenta nelle società odierne: intensificazione e accentuazione della diversità, talora apertamente conflittuale, fra le varie componenti. Nella sentenza n. 63 del 2016, la Corte ha voluto ricordare che, come per

---

<sup>21</sup> Si vedano P. CAVANA, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 41 del 2017, p. 1 ss.; N. MARCHEI, *Le nuove leggi regionali 'anti-moschee'*, *ivi*, n. 25 del 2017, p. 1 ss., e EAD., *La Corte costituzionale sugli edifici di culto tra limiti alla libertà religiosa e interventi positivi*, *ivi*, n. 5 del 2020, p. 1 ss.; e sul dibattito pregresso P. CAVANA, *Islam e sistema delle fonti in Italia*, in *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 45 ss.; G. CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), settembre 2009, p. 1 ss.

ciascun diritto fondamentale, anche per la libertà di culto la Costituzione italiana stabilisce limiti. Nello specifico, essa afferma, non sono garantite costituzionalmente, *ex art.* 19 Cost., pratiche di culto contrarie al buon costume; né la protezione *ex art.* 8, secondo comma, può trovare applicazione qualora gli appartenenti ad una confessione si organizzino in modo incompatibile con l'ordinamento giuridico italiano. La Corte aggiunge, inoltre, riprendendo un *Leitmotiv* della sua giurisprudenza, che «[t]utti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco», che compete in via esclusiva allo Stato, nel rigoroso rispetto della proporzionalità. E indica gli interessi alla «sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza» come quelli che devono essere tenuti in considerazione nel modulare la libertà di culto<sup>22</sup>.

Preme qui evidenziare il richiamo alla pacifica convivenza, qualificata come interesse costituzionale in sé, accanto ed oltre all'ordine pubblico e alla sicurezza. In altre, non numerose a quanto risulta, sentenze recenti la Corte si era riferita alle «regole di ordinata e pacifica convivenza civile»; e ancora ai «valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica», sempre per sottolinearne la prioritaria garanzia in capo alle autorità statali<sup>23</sup>. Si può ipotizzare che la ragione –

---

<sup>22</sup> Corte costituzionale, sent. n. 63 del 2016, cit., punto 8. Analogo richiamo non si rinviene nelle due successive sentenze costituzionali sulla costruzione delle moschee, previamente ricordate, nelle quali la Corte costituzionale si attiene più strettamente ai quesiti dei giudici *a quo*. Il passaggio viene invece ripreso testualmente, in materia di libertà religiosa, nella sentenza della Corte di Cassazione, (sezione I penale), del 15 maggio 2017, n. 24084, *ric. Si. Ja.*, pubblicata in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 954 ss., punto 2.3. Criticabile, peraltro, in quest'ultima sentenza, per la sua latitudine, il riferimento al dovere dell'immigrato «di conformare i propri valori ai valori del mondo occidentale, nel quale ha liberamente scelto di inserirsi» (punto 2.3 del *Considerato in diritto*), se non altro per la sua latitudine. Sul tema dei limiti alla libertà religiosa nel contesto attuale si vedano le pertinenti considerazioni di M. GANARIN, *Espliciti, impliciti ed emergenti. Quali limiti alla libertà religiosa?*, in *Dialoghi*, 4/2019, p. 58 ss.

<sup>23</sup> Da ultimo, sent. n. 208 del 2018, sulla legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge della Regione Lombardia 6 novembre 2017, n. 24, recante «Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di

o una delle ragioni – di tale richiamo, nella specie, stia nella tensione sottostante, fra libertà di culto e contrasto della radicalizzazione, che può minacciare la pacifica convivenza, oltre che l'ordine pubblico e la sicurezza. Sotteso alle leggi regionali sulla pianificazione territoriale oggetto dei giudizi in esame è intuibile l'intento di limitare la manifestazione della propria religione dei musulmani stabiliti in Italia, considerati come una minaccia in ragione della radicalizzazione di talune componenti. Queste dinamiche, e l'assenza, ad oggi, di determinazioni legislative nazionali specifiche in merito, possono aver suggerito alla Corte costituzionale di evidenziare l'interesse costituzionale alla pacifica convivenza, oltre che l'ordine pubblico e la sicurezza, fra quelli che devono essere tenuti in considerazione nella interpretazione – «modulazione» nel linguaggio usato nella sentenza n. 63 del 2016 – dei diritti e delle libertà costituzionalmente protetti. È evidente poi che l'armonizzazione fra le legittime esigenze di chi invoca la libertà di praticare il proprio culto disponendo dei luoghi ove farlo, e quelle altrettanto legittime di chi ritiene che occorra prevenire e reprimere tutte le forme di radicalismo, salvaguardando

---

informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta» (citazioni rispettivamente ai punti 2.1 e 3.1 del *Considerato in diritto*). La Corte afferma che la «promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo», ma può rientrare nelle attribuzioni regionali, a condizione che non si traduca in strumenti di politica criminale e non interferisca con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati (punto 3.1). Cfr. anche la sent. n. 35 del 2012, che usa la medesima espressione (punto 2 del *Considerato in diritto*) e la sent. n. 195 del 2019: «Il perseguimento degli interessi costituzionali alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza, infatti, è affidato dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni» (punto 5 del *Considerato in diritto*). La sentenza è relativa al cosiddetto 'DASPO' urbano, di cui all'art. 21, comma 1, lettera a), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata».

la pacifica convivenza, ricade nella competenza delle autorità nazionali.

Sarebbe naturalmente possibile intendere il riferimento della Consulta all'interesse costituzionale alla pacifica convivenza come null'altro che una formula di rito: è certo che la tutela della pacifica convivenza sottende il disegno costituzionale nel suo insieme e che quindi sia elemento inerente alla giurisprudenza costituzionale che quel disegno deve salvaguardare. Ma ritengo che meriti un approfondimento per due motivi: in generale, perché non è da presumere che il giudice costituzionale nelle sue sentenze usi a caso il linguaggio; e poi, soprattutto, perché ritengo che sia da approfondire il possibile rilievo sul piano giuridico della 'pacifica convivenza' nella prospettiva del governo delle nostre società contraddistinte, come si diceva, da un pluralismo religioso e culturale fortemente disomogeneo la cui gestione è problematica. In tale quadro, non è escluso che detto «interesse costituzionale» possa in futuro dover essere ripreso in relazione ad ulteriori leggi regionali che dispongano sugli edifici di culto, ovvero ad eventuali leggi che ne dettino la disciplina a livello nazionale. Nè è escluso che possa venire in considerazione anche in altri ambiti, nei quali si ponga la questione dei limiti all'esercizio dei diritti fondamentali.

Non è un caso che la tutela delle 'condizioni minime del vivere insieme', del «Zusammenleben», del «vivre ensemble», sia stata di recente evocata in diverse altre giurisdizioni, internazionali e nazionali, in casi aventi ad oggetto la legittimità di limitazioni della libertà di manifestare la propria religione: la Corte europea dei diritti umani, il Tribunale federale svizzero, la Corte costituzionale belga, il Consiglio costituzionale francese (che hanno giudicato legittime le limitazioni motivate in base a tale criterio); il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, il tribunale supremo spagnolo e il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi (che lo hanno invece negato<sup>24</sup>). Anche la

---

<sup>24</sup> Si veda *infra*, par. 6. La tematica del 'vivre ensemble' ha naturalmente anche attratto l'attenzione degli studiosi, della libertà religiosa in particolare. Si veda esemplificativamente *Religion and International Law*. Living To-



Corte di Cassazione ha ‘raccolto’ espressamente l’indicazione della Corte costituzionale, elaborando ulteriormente: «In una società multietnica, la convivenza tra soggetti di etnia diversa richiede necessariamente l’identificazione di un nucleo comune in cui immigrati e società di accoglienza si debbono riconoscere», onde non si formino «arcipelaghi culturali configgenti, a seconda delle etnie che la compongono, ostandovi l’unicità del tessuto culturale e giuridico del nostro paese»<sup>25</sup>.

Tutto ciò suggerisce, dunque, di approfondire una formula che in sé, nella sua indeterminatezza, pone una serie di interrogativi: in che cosa si traduce giuridicamente tale interesse costituzionale alla pacifica convivenza, autonomo rispetto a ordine pubblico e sicurezza? Quando la Corte costituzionale vi si riferisce evocando «le regole e i valori di civiltà e di pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica» – secondo la specificazione contenuta nella sentenza n. 208 del 2018 –, si avvicina al concetto di ‘condizioni minime del vivere insieme’, di cui nelle pronunce della Corte europea delle quali si è fatto cenno all’inizio e che si analizzeranno subito appresso? Può la difesa di tali regole e valori di civiltà essere elemento di interpretazione del contenuto dei diritti fondamentali e, se del caso, legittimare restrizioni del loro esercizio? Della libertà di culto? E ciò, eventualmente, a quali condizioni? In un ipotetico caso davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo, misure nazionali limitative dei diritti fondamentali potrebbero essere giustificate in base alla loro strumentalità rispetto alla garanzia della ‘pacifica convivenza’?

Nel ricercare possibili risposte a tali interrogativi, occorre tenere conto dei rischi insiti nell’ammettere che nozioni relativamente indeterminate come quelle di ordine pubblico, di sicurezza nazionale, di pacifica convivenza consentano una «modulazione» dei diritti fondamentali estranea al disegno co-

---

gether, a cura di R. UERPMANN-WITZACK, E. LAGRANGE, S. OETER, Boston, Leiden, 2018.

<sup>25</sup> Corte di Cassazione (sezione I penale), del 15 maggio 2017, n. 24084, *ric. Si. Ja.*, cit., punto 2.3.

stituzionale<sup>26</sup>. In effetti, mentre quanto all'ordine pubblico e alla sicurezza la Costituzione stessa prevede che la loro salvaguardia possa legittimamente limitare il godimento di taluni diritti<sup>27</sup>, non è così per la pacifica convivenza. D'altra parte, se è vero che la distinzione fra le tre nozioni viene talvolta considerata fluida<sup>28</sup>, è anche vero che i profili dell'ordine pubblico e della sicurezza, soprattutto quando sono usati insieme, evocano *in primis* la dimensione penale e di polizia, della prevenzione e repressione dei reati<sup>29</sup>.

In attesa che la giurisprudenza costituzionale approfondisca essa stessa in che cosa si sostanzia l'interesse costituzionale alla pacifica convivenza, merita verificare quali spunti offra, in particolare, la giurisprudenza della Corte europea circa il rilievo che può essere riconosciuto alla tutela del vivere insieme nella valutazione di misure statali limitative dei diritti fondamentali. Essa presenta un interesse specifico, proprio perché tale questione ha già formato oggetto di alcune pronunce.

---

<sup>26</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 42 ss., il quale critica il ricorso a ordine pubblico o sicurezza pubblica per avalare limiti alle libertà protette dalla Costituzione al di fuori dei casi nei quali essi siano richiamati, «sia pure perifrasticamente» dalla stessa Costituzione come limiti alle libertà (*ivi*, p. 43).

<sup>27</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 44 ss.; M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 129 s.

<sup>28</sup> Nella sentenza del 15 maggio 2017, n. 24084, già citata, ad esempio, la Corte di cassazione afferma che le esigenze della pacifica convivenza e della sicurezza «si compendiano nella formula dell'ordine pubblico», richiamando proprio la sent. n. 63 del 2016 (punto 2.4). Qui si argomenta invece che esse siano distinte.

<sup>29</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 43: l'ordine pubblico che viene in considerazione come limite alle libertà costituzionali, è l'«ordine pubblico *materiale*», «quel limite alle attività umane che poggia sulla necessità di evitare il turbamento della pacifica convivenza da atti di violenza o di sovversione di fronte ad un ragionevole pericolo di sommosse suscettibili di condurre alla commissione di reati: il c.d. *ordre dans la rue*»; mentre per «sicurezza pubblica si intende un altro limite alle attività delle persone, costituito da un controllo statale *preventivo* sulle attività stesse, tendenti sempre ad evitare che vengano commessi reati».

5. *Le linee essenziali della giurisprudenza della Corte europea sulla libertà di culto*

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo protegge la libertà religiosa all'art. 9. Secondo l'interpretazione che di tale norma ha effettuato la Corte europea, la libertà di religione è uno dei pilastri della società democratica e, nella dimensione interna, il *forum internum*, un diritto incompressibile, sia qualora si traduca in una opzione religiosa sia qualora invece si esprima come libertà di non credere. Quanto alla dimensione esterna, il *forum externum*, della manifestazione della religione, la Corte riconosce che può assumere varie forme, tra cui quella dell'esercizio del culto. Essa riconosce anche, peraltro, che la disposizione non protegge qualsiasi atto motivato dalla religione o dal credo e che non si traduce in un diritto di ottenere dallo Stato un luogo per praticare il proprio culto. Circa i rapporti fra lo Stato e la religione, l'assunto è che, nell'esercizio dei suoi poteri nella sfera della libertà religiosa e dei diritti ad essa collegati, lo Stato debba avere una posizione di neutralità e di imparzialità verso religioni, denominazioni e credo, facilitando però in chiave positiva l'esercizio dei diritti e delle libertà che vi si riconnettono, senza discriminazioni e senza arrogarsi alcun potere di apprezzamento della legittimità dei credo o delle loro modalità di espressione.

L'art. 9, par. 2, della Convenzione europea regola espressamente – secondo il modello normativo tipico della Convenzione – l'aspetto dei limiti al diritto di manifestare la religione, prevedendo che le restrizioni debbano essere stabilite con legge e debbano essere solo quelle necessarie, in una società democratica, per perseguire finalità enumerate: necessarie, cioè, «à la *sécurité publique*, à la *protection de l'ordre*, de la *santé* ou de la *morale publiques*, ou à la *protection des droits et libertés d'autrui*».

Circa i luoghi di culto, le linee essenziali dell'interpretazione della Corte europea si possono sintetizzare come segue. Anzitutto, attraverso il suo art. 9, che riconosce la libertà religiosa, la Convenzione protegge, in principio, il diritto di creare, aprire e gestire luoghi o edifici consacrati al culto religio-

so: se una comunità religiosa non dispone di un luogo per praticare il culto essa si trova in sostanza privata del correlativo diritto<sup>30</sup>. In secondo luogo, ingerenze in tale diritto sono ammissibili ove siano previste dalla legge, perseguano uno scopo legittimo e siano necessarie in una società democratica, anche sotto il profilo della proporzionalità. Infine, la Corte riconosce che riguardo alle ingerenze nel diritto alla libertà religiosa gli Stati contraenti godono di un ampio margine di apprezzamento, ma che tale 'spazio' di autonomia è soggetto alla sua supervisione, che deve tenere conto della necessità di garantire un effettivo pluralismo religioso, inerente ad ogni società democratica<sup>31</sup>.

Sebbene non esista un diritto della comunità religiosa ad ottenere dallo Stato un luogo di culto<sup>32</sup>, lo Stato contraente vio-

---

<sup>30</sup> Tra le pronunce più recenti cfr. *Aikaterini-Veatriki Pantelidou c. Grecia*, ricorso n. 36267/19, decisione del 10 ottobre 2019, par. 21.

<sup>31</sup> Per una sintesi di tali principi generali si veda esemplificativamente la sentenza resa il 24 giugno 2004 nel caso *Vergos c. Grecia*, ricorso n. 65501/01, paragrafi 32-35 (essi ricorrono poi in tutte le pronunce che citeremo nelle note successive). In questa sentenza la questione, in sé delicata, della compatibilità con l'art. 9 di una legislazione nazionale che subordina l'allocazione dello spazio necessario per la costruzione di un luogo di culto alla verifica che essa fosse necessaria a soddisfare un bisogno sociale è facilmente risolta perché risultava che il ricorrente fosse l'unico aderente al culto dei «"Chrétiens Orthodoxes Véritables (COV)", adeptes du calendrier julien pour les fêtes religieuses ("paleoimerologites")». Secondo la Corte, nella specie, il rifiuto dell'autorizzazione non poteva essere considerato arbitrario: «L'autorisation de modifier le plan d'aménagement du territoire ne pouvait être accordée que pour la construction d'un bâtiment ayant une utilité publique. Or, il est raisonnable de penser que, dans une telle hypothèse, les besoins de la communauté religieuse puissent jouer un rôle. Il est évident que l'intérêt public d'aménagement rationnel du territoire ne saurait être supplanté par les besoins de culte d'un seul fidèle des COV alors qu'il existait dans une ville voisine une maison de prière qui couvre les besoins de cette collectivité religieuse dans la région» (par. 41). È utile confrontare tale pronuncia con quella resa nel caso *Manousakis e altri c. Grecia*, sentenza del 26 settembre 1996, ricorso n. 18748/91. Si trattava di una comunità di testimoni di Geova in Turchia e nella specie il sistema delle autorizzazioni per l'apertura di luoghi di culto era 'amministrato' in modo arbitrario dalle autorità competenti.

<sup>32</sup> Si vedano, esemplificativamente, *Griechische Kirchengemeinde München und Bayern e.V. c. Germania*, decisione del 18 settembre 2007, ricorso n. 52336/99; *Association de solidarité avec les témoins de Jéhovah et autres c. Turchia*, sentenza del 24 maggio 2016, ricorsi nn. 36915/10 e 8606/13, par. 97.

la l'art. 9, par. 2, ove, per esempio, pesanti oneri burocratici, o oneri di natura fiscale, ostacolano l'apertura dei luoghi di culto; in particolare rispetto a piccole comunità di credenti di cui disconoscano completamente i bisogni specifici; e ove, nell'applicare le pertinenti regole interne, le autorità mostrino la tendenza a servirsi delle potenzialità di tali regole per imporre condizioni rigide, se non proibitive, all'esercizio del culto da parte dei gruppi minoritari<sup>33</sup>. In definitiva, mentre la previsione di autorizzazioni per la creazione di luoghi di culto in sé non è incompatibile con la Convenzione<sup>34</sup>, lede l'art. 9, par. 2, una «general policy of obstruction pursued by the authorities» verso la comunità religiosa che voglia istituire un luogo di culto, quale che sia la forma che essa prenda in concreto<sup>35</sup>.

La Corte riconosce che «the States are entitled to verify whether a movement or association carries on, ostensibly in pursuit of religious aims, activities which are harmful to the population», a tutela dell'ordine pubblico *ex art. 9, par. 2*, a condizione che rispetti le condizioni ivi previste e questo anche avendo riguardo a gruppi religiosi notori (i testimoni di Geova, in quel caso<sup>36</sup>).

Sullo specifico profilo delle restrizioni discendenti dalla pianificazione territoriale, la Corte ammette che «l'application des règles d'urbanisme correspond au but légitime de protection de l'ordre», previsto dall'articolo 9, par. 2, della Conven-

---

Nessun obbligo positivo nasce in capo allo Stato nel caso in cui esso abbia tollerato per un certo periodo l'uso a fini di culto di un edificio statale da parte di un gruppo di persone prive di alcun titolo giuridico che lo giustificasse: *Juma Mosque Congregation et autres c. Azerbaïdjan*, decisione dell'8 gennaio 2013, ricorso n.15405/04, par. 60.

<sup>33</sup> *Association de solidarité avec les témoins de Jehovah c. Turchia*, cit., paragrafi 90, 105-106; *Cumhuriyetçi Eğitim Ve Kültür Merkezi Vakfı c. Turchia*, ricorso n. 32093/10, sentenza del 2 dicembre 2014, par. 41.

<sup>34</sup> *Manoussakis e altri c. Grecia*, cit.; i passaggi citati si trovano al par. 38.

<sup>35</sup> Nel caso *Cipro c. Turchia*, sentenza del 10 maggio 2001, ricorso n. 25781/94, si trattava di limiti alla libertà di movimento della popolazione turco-cipriota: «the restrictions placed on the freedom of movement of [the Greek-Cypriot] population during the period under consideration considerably curtailed their ability to observe their religious beliefs, in particular their access to places of worship outside their villages and their participation in other aspects of religious rights», in violazione dell'art. 9 (par. 245).

<sup>36</sup> V. la sentenza citata *supra*, nota 9.

zione e riconosce che lo Stato gode, anche a questo specifico riguardo, di un ampio margine di apprezzamento<sup>37</sup>: «il est évident que l'intérêt public d'aménagement rationnel du territoire ne saurait être supplanté par les besoins de culte d'une communauté religieuse qui avait empiété de manière arbitraire sur le domaine public pour établir et faire fonctionner une lieu de culte non conforme au plan urbanistique»<sup>38</sup>. Peraltro, da un lato, la pianificazione territoriale deve tutelare la libertà religiosa e, dall'altro, sulle correlative misure statali si esercita la supervisione della Corte<sup>39</sup>.

Il margine di apprezzamento statale è tratto distintivo della giurisprudenza della Corte europea in materia di libertà religiosa nel suo complesso<sup>40</sup>. Circa i luoghi di culto, si comprende che si tratta di regolamentazioni intrinsecamente tributarie dell'assetto dei rapporti fra lo Stato e la religione, sui quali ogni Stato ha una propria storia e propri approcci non sindacabili *ab extra*, come tali. Di conseguenza, la Corte attribuisce priorità alle scelte delle autorità nazionali e alle decisioni assunte dalle giurisdizioni interne – quelle superiori in particolare, come è logico –, salvo esercitare un controllo rigoroso sulle medesime sotto il profilo, anzitutto, della loro non arbitrarietà. «Pour délimiter l'ampleur et les limites de la marge d'appréciation accordée aux États contractants en la matière, la Cour doit tenir compte de l'enjeu, à savoir la nécessité de maintenir un véritable pluralisme religieux, inhérent à la notion de société démocratique»<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Si vedano le citate sentenze *Aikaterini-Veatriki Pantelidou c. Grecia*, par. 29; *Association de solidarité avec les témoins de Jehovah c. Turchia*, par. 95; *Manoussakis e altri c. Grecia*, par. 24.

<sup>38</sup> *Aikaterini-Veatriki Pantelidou c. Grecia*, cit., par. 28.

<sup>39</sup> Commissione europea dei diritti dell'uomo, *ISKCON e altri c. Regno Unito*, decisione dell'8 marzo 1994, ricorso n. 20490/92; *Aikaterini-Veatriki Pantelidou c. Grecia*, cit., par. 24: l'interesse pubblico ad un razionale sviluppo urbanistico non può cedere rispetto ai bisogni liturgici di una comunità religiosa che abbia arbitrariamente interferito nella sfera pubblica per istituire e gestire un luogo di culto incompatibile con il piano di sviluppo urbano.

<sup>40</sup> È anche questa una costante della giurisprudenza della Corte europea: cfr., tra le molte, *Griechische Kirchengemeinde München und Bayern e.V. c. Germania* (dec.), cit.

<sup>41</sup> *Association de solidarité avec les témoins de Jehovah c. Turchia*, cit., par. 98.

6. *Le 'condizioni minime del vivere insieme'*

Di «vivre ensemble» la Corte europea si è occupata in alcune sentenze recenti, relative alla libertà di manifestazione della propria religione. Essa ha accolto la tesi degli Stati convenuti secondo cui la tutela delle «conditions minimales du vivre ensemble», dei «minimal requirements of life in society», in quanto elemento della 'protezione dei diritti e delle libertà altrui' (art. 9, par. 2, della Convenzione), può giustificare il divieto di indossare indumenti o accessori che coprano completamente il volto, o abbiano per effetto di coprirlo in modo da ostacolare il riconoscimento della persona – a patto che siano soddisfatte, naturalmente, anche le restanti condizioni previste dall'art. 9, par. 2, della Convenzione<sup>42</sup>. I ricorsi erano stati presentati da donne che rivendicavano il proprio diritto di coprire integralmente il volto per ragioni religiose. I relativi divieti sono secondo la Corte europea ingerenze nel godimento della libertà di manifestare la propria religione e vanno quindi giudicati in base all'art. 9, par. 2. Gli Stati convenuti nei casi di cui si parla (la Francia e il Belgio) avevano precisato tali 'condizioni minime' e lo avevano fatto con riferimento al «socle minimale des valeurs d'une société démocratique et ouverte», ossia: preservare l'interazione sociale necessaria ad una società aperta e democratica; garantire la parità tra uomo e donna;

---

<sup>42</sup> Ossia che le limitazioni siano previste dalla legge e siano misure necessarie in una società democratica alla sicurezza pubblica, per la protezione dell'ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, oltre che per la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Si vedano Corte europea dei diritti dell'uomo, *S.A.S. c. Francia* [GC], ricorso n. 43835/11, 11 luglio 2014, adottata a maggioranza di 16 voti contro due; e Corte europea dei diritti dell'uomo, *Belcacemi e Oussar c. Belgio*, ricorso n. 37798/13, 11 luglio 2017, decisa all'unanimità. Sia consentito rinviare per l'approfondimento della tematica, anche in relazione alla contrastante presa di posizione del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani (Comitato dei diritti umani: *Yaker c. Francia*, comunicazione n. 2747/2016, Constatazioni del 17 luglio 2018, UN Doc. CCPR/C/123/D/2747/2016 del 22 ottobre 2018; e *Hebbadj c. Francia*, comunicazione n. 2807/2016, Constatazioni del 17 luglio 2018, UN Doc. CCPR/C/123/D/2807/2016 del 22 ottobre 2018), a M. LUGATO, *Le 'condizioni minime del vivere insieme' nelle limitazioni del diritto di manifestare la propria religione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, 13, pp. 457-486.

rispettare la dignità umana<sup>43</sup>. A fronte di tali argomenti difensivi, la Grande Camera della Corte europea ha riconosciuto che lo Stato contraente può legittimamente – seppure in circostanze eccezionali, che richiedono di essere attentamente verificate dal giudice internazionale<sup>44</sup> – limitare la libertà di manifestare la propria religione a fronte di comportamenti che, all'esito di un genuino processo democratico, siano vietati in quanto espressione del rifiuto di conformarsi ai requisiti minimi della convivenza nella società. Come tali, infatti, secondo la Corte, essi possono legittimamente essere considerati lesivi del diritto altrui di vivere in uno spazio che faciliti la convivenza nella società nazionale e quindi i correlativi divieti necessari in una società democratica per la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Viceversa, la Corte europea ha respinto le giustificazioni motivate in base alla protezione della dignità umana e dell'ordine e della sicurezza. Sul primo punto essenzialmente perché non ritiene provato che il coprire integralmente il volto sia lesivo della dignità umana; sui successivi perché argomenta che, ai fini della tutela dell'ordine pubblico, sia sufficiente l'obbligo di farsi identificare scoprendo il volto in contesti specifici nei quali vi siano rischi per la sicurezza delle persone e delle cose<sup>45</sup>.

In definitiva, quindi, la Corte, nella sua formazione più autorevole, ha riconosciuto che la tutela delle condizioni minime della convivenza, riconducibili ai principi fondamentali dell'ordinamento statale, può essere scopo legittimo, seppure in circostanze eccezionali, di misure limitative di un diritto fondamentale, in quanto attiene alla protezione dei diritti e delle libertà altrui che, a norma delle Convenzioni, può legittimare limitazioni dei diritti fondamentali (non assoluti)

---

<sup>43</sup> Per inciso, la Corte non aveva invece accolto la tesi secondo cui le limitazioni in oggetto erano anche legittimate in base all'ordine pubblico e alla tutela della dignità umana. Cfr. rispettivamente i paragrafi 115 e 120.

<sup>44</sup> S.A.S. c. *Francia*, cit., par. 114: ciò si rendeva necessario, precisa la Grande Camera, sia per gli obiettivi dichiarati dal governo francese e fortemente contestati dalla ricorrente, sia perché si tratta di scelte normative non prive di rischi sotto il profilo dei diritti fondamentali.

<sup>45</sup> Cfr. S.A.S. c. *Francia*, cit., rispettivamente paragrafi 120, 115, e 139.



nel rispetto delle altre condizioni che la Convenzione stabilisce. Questa specifica declinazione della protezione dei diritti e delle libertà altrui ha rappresentato una novità nella giurisprudenza della Corte, evidenziando che la garanzia dei principi basilari della convivenza di una collettività può eccezionalmente giustificare ingerenze nel godimento dei diritti fondamentali, in quanto siano dirette a garantire i diritti e le libertà degli altri nella collettività.

### 7. Assonanze, con uno sguardo oltre confine

Si possono ravvisare assonanze nel rilievo attribuito dalle due Corti, costituzionale ed europea, alla tutela della convivenza nella società nei giudizi sulla legittimità di limitazioni del diritto di manifestare la propria religione, sia che riguardino l'abbigliamento, o i simboli, ovvero il culto<sup>46</sup>?

Il richiamo al 'vivere insieme' nei giudizi davanti alla Corte europea dei diritti umani si presenta meno indeterminato di quello alla pacifica convivenza. Anzitutto si tratta delle condizioni 'minime' della convivenza; e, in secondo luogo, come si ricorderà, esse sono state oggetto di specificazione da parte degli Stati convenuti davanti alla Corte europea<sup>47</sup>. Concetti analoghi, come si è accennato, sono stati al centro di pronunce in altri Paesi europei. Al compito dello Stato di preservare il «*Zusammenleben*», pretendendo il *rispetto dei principi basilari dell'ordinamento costituzionale*, si è riferito il Tribunale federale svizzero, sempre riguardo al diritto di manifestare

---

<sup>46</sup> Sull'importanza e i limiti del ricorso al diritto comparato ai fini dell'interpretazione costituzionale, sia rispetto alle singole norme sia al sistema costituzionale nel suo complesso, si veda M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 64.

<sup>47</sup> In entrambi i casi poi le legislazioni 'incriminate' avevano superato il giudizio di costituzionalità nei rispettivi Paesi. Si veda quanto riportato dalla Corte europea nel caso *S.A.S c. Francia*, cit., par. 82 (da cui sono tratte le citazioni) e nel caso *Belcacemi e Oussar c. Belgio*, cit., par. 40. Per maggiori ragguagli si rinvia a M. LUGATO, *Le 'condizioni minime del vivere insieme' nelle limitazioni del diritto di manifestare la propria religione*, cit.

la religione: gli stranieri devono essere pronti a contribuirvi unitamente alla popolazione locale, accettando l'ordinamento giuridico svizzero, con i suoi principi di democrazia e dello Stato di diritto, che lo Stato deve garantire anche di fronte a pretese fondate su paradigmi culturali eterodossi: non tutte le condotte motivate in base alla religione possono essere considerate legittime, in particolare quelle che sono inconciliabili con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale svizzero<sup>48</sup>. Anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa si è espressa al riguardo con la risoluzione 2076 (2015), *Freedom of religion and living together in a democratic society*: la libertà di vivere secondo il proprio culto «is one element of the right to freedom of religion safeguarded by Article 9 of the European Convention on Human Rights. That right coexists with the fundamental rights of others and with the right of everyone to live in a space of socialisation which facilitates living together», aggiungendo poi che ciò può legittimare restrizioni adottate ai sensi dell'art. 9 par. 2, della Convenzione europea dei diritti umani.

*Quid* della 'pacifica convivenza' nella società cui si riferisce la Corte costituzionale<sup>49</sup>? La direzione di approfondimento è offerta dal riferimento alle regole e ai valori di civiltà e di pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, di cui alla sentenza n. 208 del 2008. Si può prospettare che, intesa come *interesse costituzionale*, la pacifica convivenza attenga al-

---

<sup>48</sup> Tribunale federale svizzero, *X. und Y. c. Stadtschulrat Schaffhausen e Erziehungsrat des Kantons Schaffhausen*, sentenza del 24 ottobre 2008, n. 135, par. 7.2. Si veda anche la analisi della pratica nei paesi europei nei paragrafi 15-52 della sentenza della Corte europea nel caso *S.A.S c. Francia*, cit.

<sup>49</sup> L'emergenza nazionale in corso al momento in cui si scrive, rappresenta – purtroppo – un ulteriore esempio di una situazione nella quale le istituzioni statali sono chiamate a garantire, oltre alla salute pubblica, all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica, la tenuta sociale ed economica del Paese, che certo è elemento costitutivo della pacifica convivenza, in un quadro già di per sé non privo di tensioni (finanziarie, sociali, valoriali). Il godimento dei diritti e libertà fondamentali assicurati a ciascuno viene limitato nella misura indispensabile alla garanzia degli anzidetti beni pubblici per il tempo in cui la situazione di emergenza si protrae. È chiaro che si tratta di vicende nelle quali il controllo sull'azione delle istituzioni governative deve essere assicurato e rigoroso.

la preservazione del patto sociale su cui la comunità nazionale si fonda. Non un concetto giuridicamente indeterminato, ma un concetto il cui contenuto deve precisarsi tramite la Costituzione, attraverso lo spirito costituente, a cui essa ha dato forma esplicita, e lo sviluppo che il testo ha conosciuto per effetto dei cambiamenti sociali riflessi nell'attività del legislatore e nella giurisprudenza costituzionale. Come *lex legum* dell'ordinamento statale è la Costituzione che reca i cardini sui quali deve basarsi la pacifica convivenza, alla cui tutela essa è primariamente e fondamentalmente preordinata<sup>50</sup>. Nella Costituzione la libertà di culto non è un diritto assoluto, ma un diritto il cui esercizio deve essere contemperato con il buon costume, secondo l'art. 19, e con forme organizzative compatibili con l'ordinamento italiano secondo l'art. 8, comma 2: non pare irragionevole prospettare che ai limiti espressi possano accompagnarsene di ulteriori se modalità di esercizio della libertà di culto minaccino le basi costituzionali della convivenza, in forme che il Costituente non ha previsto (e sulle quali il legislatore ha ommesso e omette di legiferare). Occorre peraltro che la minaccia sia «ai valori e alle regole di civiltà su cui si regge la Repubblica», che siano a rischio elementi fondanti della pacifica convivenza costituzionalmente regolata e che la minaccia sia effettiva e dimostrabile. Occorre cioè che si resti nei limiti dell'interpretazione costituzionale, seppure aggiornata a situazioni che il Costituente non avrebbe potuto prevedere, e

---

<sup>50</sup> Cfr. E. TOSATO, *Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, p. 758 ss. (pubblicato anche in ID., *Persone, società intermedia e Stato. Saggi*, Milano, 1989, p. 258 ss., 296 ss., 304 ss.): «L'ordinamento statale imprime alla complessa articolazione del processo attraverso il quale si svolge la vita della comunità quel *ritmo equilibrato e concorde* che è necessario alle sue esigenze e al suo sviluppo» (*ivi*, p. 299, della seconda delle fonti citate; corsivi aggiunti). Al vertice dell'ordinamento statale, in «una posizione del tutto particolare ed insostituibile», vi è la Costituzione, e le sue norme «stanno alla base di tutte le altre e ne costituiscono dal punto di vista logico e giuridico, se non dal punto di vista storico, il fondamento e la premessa»; ma oltre a ciò la Costituzione è «la più alta sanzione legale degli ideali e delle esigenze e delle aspirazioni» di un popolo e della sua storia: ID., *Prefazione, La Costituzione della Repubblica italiana, distribuita, a cura del Ministero della pubblica istruzione, ai giovani maturati e abilitati dagli Istituti di istruzione media secondaria*, Cremona, 1956.

non di creazione di limiti all'esercizio di diritti fondamentali, non riconducibili alla esigenza che la pacifica convivenza cui la Costituzione è preordinata non sia pregiudicata.

Se così fosse, l'interesse costituzionale alla pacifica convivenza evocato dalla Corte costituzionale darebbe espressione ad istanze analoghe a quelle sottese alle condizioni minime del vivere insieme di cui nella giurisprudenza della Corte europea. È ipotizzabile che, qualora la Corte costituzionale vi tornasse, sarebbe in quest'ultima direzione che essa preciserebbe in che cosa si sostanzia l'interesse costituzionale alla pacifica convivenza. La casistica analizzata, insieme a quella richiamata, confermano lo stretto nesso e la relazione dinamica che esiste fra libertà religiosa e convivenza sociale: «La libertà della ricerca delle parole e dei segni della verità di Dio, e la passione per la fratellanza degli uomini, vanno sempre insieme», e le loro relazioni «sono strette, profonde e di vitale importanza per la qualità della convivenza e per l'orientamento dell'esistenza»<sup>51</sup>. Il loro rapporto peraltro è biunivoco: ciascuna è condizione di esistenza dell'altra e ciascuna richiede che l'altra sia garantita.

8. *Considerazioni finali: la sostenibilità del pluralismo religioso e culturale; i doveri, accanto ai diritti riconosciuti dalla Costituzione; la cross-fertilization fra Corti supreme*

È tempo di proporre qualche considerazione conclusiva. Mi limito a tre considerazioni. La prima. Il tema dei limiti al diritto di manifestare la propria religione assume rilievo e connotazioni specifiche nel contesto del pluralismo religioso e culturale proprio dei nostri tempi, e nel quadro di una visione realistica, storica, aposterioristica, esperienziale, dei diritti umani. Oltre che constatato, tale pluralismo deve essere governato. Le linee di sviluppo della giurisprudenza che abbia-

---

<sup>51</sup> Cfr. il documento della Commissione teologica internazionale, *La libertà religiosa per il bene di tutti. Approccio teologico alle sfide contemporanee*, cit., paragrafi 8 e 9.

mo sinteticamente riportato sono indicative, riteniamo, di tale esigenza e, al tempo stesso, delle difficoltà che la sua concretizzazione in sede giudiziaria presenta, in particolare quando l'attività del legislatore sia tardiva o sia, come sembra il caso di quella regionale in Italia, espressione di visioni particolaristiche e settoriali di problemi che richiedono invece soluzioni generali, informate a sensibilità e rispetto all'insieme delle loro implicazioni, visto che concernono il godimento dei diritti fondamentali, di ciascuno e della collettività nel suo insieme.

Nel quadro della fragilità delle nostre società, il tema delle condizioni della sostenibilità del pluralismo religioso e culturale è pressante. Deve esso fondarsi su un nucleo indefettibile di principi comuni che si distillino a partire dal piano nazionale? Come si individuano? Chi li individua? Stando ai problemi da fronteggiare e agli orientamenti che si vanno delineando, la risposta al primo quesito parrebbe dover essere affermativa. Nell'insieme va rilevato che, guardando alle prime applicazioni legislative e giurisprudenziali, il criterio della tutela della pacifica convivenza si va concretizzando con riferimento ai valori e alle regole il rispetto delle quali è condizione stessa della convivenza, civile, ordinata, pacifica, di ogni società, quelli su cui ogni collettività nazionale si regge, che contraddistinguono il patto sociale che ne è la base, e che sono presidio dei diritti e delle libertà altrui, dei singoli nella collettività e che sono espressi nelle rispettive Carte costituzionali e nella pratica costituzionale. La loro individuazione non può che avvenire ad opera delle collettività nazionali, cui devono dare voce le autorità statali, dato che sono queste ultime – legislative, amministrative, giudiziarie che siano – ad essere le più prossime alla convivenza e ad avere la responsabilità primaria di garantirla. Sono queste autorità che hanno la responsabilità di raccogliere le istanze dei concitati mediandole, attraverso i processi democratici nazionali, affinché siano incanalate positivamente verso una sempre più effettiva tutela dei diritti fondamentali e dell'interesse generale, nel quadro della tutela unitaria e non frammentata dei diritti fondamentali sovente evocata dalla Corte costituzionale e, si noti, non estranea, anzi inerente, ai compiti di supervisione at-

tribuiti alla Corte europea<sup>52</sup>. Il margine di apprezzamento, riconosciuto agli Stati contraenti della Convenzione e conseguenza logica e giuridica della sua sussidiarietà rispetto alla tutela nazionale dei diritti umani, è lì per ricordarlo, ma non sottrae lo Stato contraente dall'osservanza degli obblighi assunti con la Convenzione europea e dalla supervisione della Corte europea.

La seconda considerazione. È da chiedersi se in tempi di pluralismo religioso e culturale come quelli attuali non assuma speciale rilievo la dimensione – abbastanza trascurata – dell'esercizio responsabile dei diritti, un esercizio che si svolga anche osservando i doveri che incombono su ciascun membro della collettività: il dovere del titolare del diritto, dei titolari dei diritti, di esercitarli responsabilmente e quello delle autorità nazionali di assicurare che siano responsabilmente esercitati, attraverso idonee misure contro l'abuso dei diritti. Una comunità di soli diritti non può che sgretolarsi. La Costituzione italiana affianca al riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo il richiamo ad adempiere i «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» e la sua Parte I si intitola «Diritti e doveri dei cittadini»<sup>53</sup>. La Convenzione europea all'art. 17 vieta atti e attività che mirino alla distruzione dei diritti e delle libertà protetti nella Convenzione o alla lo-

---

<sup>52</sup> Anche se la Corte costituzionale non sembra riconoscerlo, quando afferma che la Corte europea è giudice dei diritti individuali e ne trae la conseguenza che spetta invece alla Corte costituzionale effettuare le operazioni di bilanciamento fra diritti, eventualmente anche quando la portino a disattendere il giudizio reso dalla Corte europea: cfr., a titolo esemplificativo, nella giurisprudenza costituzionale recente le sentenze 23 giugno 2014, n. 191, punto 4; 20 giugno 2017, n. 166; 24 gennaio 2019, n. 25, punto 13. Sia consentito rinviare a M. LUGATO, *Il giudizio di costituzionalità sul diritto internazionale. Spunti critici*, in *Il diritto internazionale nei giudizi interni*. Atti del XXIV Convegno annuale della Società italiana di diritto internazionale, Roma, 5-6 giugno 2019, a cura di G. PALMISANO, in corso di pubblicazione, anche per ulteriori riferimenti.

<sup>53</sup> L'argomento meriterebbe ben più che il mero cenno in sede di considerazioni conclusive, *in primis* sul collegamento dei doveri di cui all'art. 2 con la solidarietà, politica, economica e sociale e quindi alla dimensione della collettività: cfr. E. ROSSI, *Art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006; M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 565 ss.

ro limitazione in misura maggiore di quanto permesso dalla Convenzione stessa e prevede che l'esercizio dei diritti e delle libertà che essa garantisce debba avvenire nel rispetto dei diritti e delle libertà altrui, oltre che dell'ordine, della sicurezza e di altri interessi generali di volta in volta enunciati nelle sue disposizioni.

Quando la Corte costituzionale sottolinea il proprio compito di bilanciare i diritti individuali, assicurandone una tutela unitaria e non frammentata ed evitando, come essa stessa dice, che uno qualsiasi di essi possa «farsi tiranno», essa tocca proprio questo aspetto<sup>54</sup>. Pur in un ordinamento come quello italiano, permeato dal principio personalista e quindi dal primato dei diritti della persona, non si può pensare che i diritti individuali possano essere illimitati, né che il godimento dei diritti possa soppiantare il rispetto dei doveri necessari alla preservazione e allo sviluppo della società nella quale l'individuo vive realizzando la sua propria intrinseca socialità. A ciò sembra riferirsi l'art. 2, nel momento in cui enuncia i doveri, dopo aver dichiarato il primato dei diritti inviolabili dell'uomo, collegandoli alla solidarietà politica, economica e sociale, ossia all'interesse costituzionale all'integrazione sociale<sup>55</sup>. Dunque anche il credente, anche le confessioni religiose che rivendicano il loro diritto a praticare liberamente il culto, così come i non credenti, che rivendicano il diritto di non esercitarne alcuno, devono contestualmente farsi carico delle responsabilità e dei doveri che ne derivano<sup>56</sup>. In prima approssimazione non ritenendone l'assolutezza; poi, facendo il necessario perché le esigenze del proprio culto siano compatibili con quelle – irrinunciabili – altrui e della collettività. La stessa collettività deve farsi carico delle proprie responsabilità nella garanzia del pluralismo reli-

---

<sup>54</sup> Sent. 63 del 2016, cit., punto 8, che richiama la sentenza n. 85 del 2013.

<sup>55</sup> Cfr. E. ROSSI, *Art. 2*, cit.: sottolineando tale accezione della solidarietà, di cui all'art. 2, l'Autore rileva che per tale via essa contribuisce «a garantire un minimo livello di omogeneità della compagine sociale, ancorché pluralista e frammentata» (par. 2.3).

<sup>56</sup> Un deciso richiamo in tal senso viene per la Chiesa cattolica dal documento citato della Commissione teologica internazionale, *La libertà religiosa per il bene di tutti. Approccio teologico alle sfide contemporanee*, cit., specificamente ai paragrafi 9 e 10, ma *passim*.

gioso e culturale, attraverso le autorità che ne sono l'espressione e il processo democratico: individuando responsabilmente le condizioni del proprio essere comunità ordinata giuridicamente che effettivamente devono imporsi a tutti, avendo ben chiaro il contesto plurale odierno, che è un dato sociale non modificabile, oltre che protetto sia a livello nazionale sia internazionalmente. E, simmetricamente, individuando i comportamenti che, pur rivendicati come espressione della libertà di religione o di culto, non sono conciliabili con la pacifica convivenza nella collettività nazionale e quindi rappresentano esercizio di diritti inconciliabile con essa e con i doveri di solidarietà politica, economica e sociale che a ciascuno dei componenti della collettività nazionale sono richiesti dall'art. 2 Cost.<sup>57</sup>.

La terza considerazione conclusiva attiene ai rapporti fra le due Corti, costituzionale ed europea: viene da chiedersi se il richiamo della Corte costituzionale alla tutela della pacifica convivenza come interesse costituzionale che deve essere garantito non sia frutto anche di una 'conversazione', pur se silenziosa, con la Corte europea, attraverso la quale fra le due istituzioni si alimenta uno scambio di approcci, intuizioni, interpretazioni, in quella *cross-fertilization* che ha il potenziale di rinvigorire la tutela dei diritti fondamentali: esaminati da punti di vista diversi, essi ricevono tutela sempre più solida ma anche compatibile con le esigenze della preservazione e dello sviluppo della convivenza – dell'ordine pubblico europeo –, e si allontana il rischio di valutazioni autoreferenziali<sup>58</sup>. In definitiva, se così fosse, l'integrazione della Convenzio-

---

<sup>57</sup> Il processo democratico implica evidentemente un dialogo civile fra le parti i cui interessi sono in gioco, condotto nella cornice delle regole democratiche che la collettività si è data: un dialogo che, quando coinvolge esponenti di culture eterodosse, ossia di regola nelle società pluriculturali, è stato opportunamente definito una «fragile commodity» (D. PHILPOTT, *Religious Freedom in Islam*, cit., p. XI), ma che è una delle condizioni del funzionamento della democrazia. Peraltro, occorre anche osservare che il dialogo democratico deve risolversi in decisioni che saranno inevitabilmente prese a maggioranza, e che questo è un esito democratico, una volta che i diritti della minoranza siano salvaguardati.

<sup>58</sup> Cfr. M. VENTURA, *Law and Religion Issues in Strasbourg and Luxembourg: the Virtues of European Courts*, Religiowest, Kick-off Conference Paper,



ne nell'interpretazione costituzionale, più volte evocata dalla Consulta, non andrebbe solo nella direzione della massima espansione delle tutele, come essa afferma, ma opererebbe anche nella ricostruzione dei limiti al godimento dei diritti fondamentali, che non riposa nella Costituzione italiana su alcuna clausola generale. E, sempre se così fosse, tale conversazione silenziosa sarebbe veicolo non secondario di circolazione internazionale degli orientamenti che si affermano negli Stati contraenti, ogniquale volta essi con i loro argomenti determinino l'esito dei giudizi della Corte europea, come è avvenuto nel caso delle 'condizioni minime del vivere insieme' che abbiamo discusso<sup>59</sup>.

---

November 2011 (available at <http://www.eui.eu/Projects/ReligioWest/Documents/conferencePapers/Ventura.pdf>), secondo cui, European judicial institutions are valuable contributors in the forging of Europe «as an open space of religious diversity, freedom of thought and social cohesion» (18). Secondo alcuni anche il rilievo che nella giurisprudenza costituzionale va assumendo la proporzionalità – esemplificato anche nella sentenza n. 63 del 2017 – è frutto dell'influenza che su di essa esercita la Corte europea: M. Olivetti, ...?

<sup>59</sup> Tra i casi più rappresentativi cfr., riguardo alla libertà religiosa, la sentenza resa nel caso *Lautsi c. Italy*, Corte europea dei diritti umani, [GC] 18 marzo 2011, ricorso n. 30814/06; e, in materia penale, la sentenza *Al Khawaja and Tahery c. Regno Unito*, Corte europea dei diritti umani [GC] 15 dicembre 2011, ricorsi n. 26766/05 e 22228/06.

**MONICA LUGATO, La libertà di culto tra Costituzione e Convenzione europea dei diritti umani: pluralismo religioso, pacifica convivenza e *vivre ensemble***

Premessa una ricostruzione sintetica delle linee essenziali della giurisprudenza costituzionale e di quella della Corte europea sulla libertà di culto, l'articolo si prefigge di indagare le assonanze fra il criterio della pacifica convivenza, annoverato dalla Corte costituzionale fra gli «interessi costituzionali» da tenere in considerazione nel modulare la libertà di culto, e quello del rispetto delle condizioni minime del «vivre ensemble» accolto dalla Corte europea, in via eccezionale, come fine legittimo di restrizioni al diritto di manifestare la propria religione. L'articolo difende la tesi secondo cui tali assonanze esistono: muove da come il '*vivre ensemble*' è stato concretizzato nei procedimenti davanti alla Corte europea (e davanti ad altre Corti supreme e organismi internazionali in Europa), e propone argomenti su come dovrebbe esserlo nell'ordinamento italiano. L'articolo esamina tali dinamiche nel contesto del pluralismo religioso che contraddistingue le società europee, evidenziando l'esigenza del suo governo da parte delle autorità statali ed evidenziando che la *cross-fertilization* fra Corti supreme può essere veicolo non secondario di individuazione di soluzioni che siano in armonia con il rispetto dei diritti fondamentali e con la preservazione del tessuto sociale.

**Parole chiave:** libertà di culto, moschee, pacifica convivenza.

**MONICA LUGATO, Freedom of worship between the Constitution and the European Convention of human rights: religious pluralism, *pacifica convivenza* and living together**

After summarising the salient findings of the case law of the Italian constitutional court and of the European Court of human rights on freedom of worship, the aim of the article is to investigate the possible analogies between the 'pacifica convivenza', which the Consulta has included among the 'constitutional interests' to be taken into account when modulating freedom of worship, and the respect for the 'minimum conditions of living together' accepted by the European Court, on an exceptional basis, as a legitimate aim of restrictions on the right to manifest one's religion. The article defends the thesis that such assonances exist: it moves from how the '*vivre ensemble*' has been concretized in proceedings before the European Court

*Abstract*

(and before other supreme Courts and international bodies in Europe), and proposes arguments on how it should be shaped in the Italian legal system. The article examines these dynamics in the context of the religious pluralism of European societies, highlighting the need for its governance by state authorities and pointing out that the cross-fertilization between supreme Courts can be a significant vehicle for finding solutions which both respect fundamental rights and the preservation of the social fabric.

**Key words:** freedom of worship, mosques, living together.

# ARCHIVIO GIURIDICO *Filippo Serafini*

Periodico Fondato nel 1868

*Pubblicazione trimestrale*

Caratteristica dell'*Archivio giuridico* è stata, sin dall'inizio, quella di essere visto in Italia e all'estero, come un autorevole e qualificato punto di riferimento sui progressi della dottrina giuridica italiana in una visione che, pur non rifuggendo dalla specializzazione in sé, ne evita peraltro ogni eccesso.

I Collaboratori sono pregati di inviare i loro contributi via e-mail (scritti in formato.doc). Ogni lavoro dovrà essere corredato di: Nome, Cognome, Qualifica accademica, Indirizzo postale, Indirizzo e-mail, Numero di telefono (è gradito anche un numero di cellulare). Ogni articolo dovrà essere corredato di un titolo in lingua inglese e un riassunto in lingua italiana e inglese di non più di 200 parole specificando: scopo, metodologia, risultati e conclusioni; e di almeno tre parole chiave in lingua italiana e inglese. Gli articoli, salvo casi eccezionali non potranno superare le 32 pagine (intendendosi già impaginate nel formato della rivista, ovvero circa 16 cartelle in formato A4 corrispondenti a 88.000 battute spazi e note inclusi). Le opinioni esposte negli articoli impegnano solo i rispettivi Autori.

La Rivista adotta la procedura di revisione *double-bind peer review*.

I contributi pubblicati sono indicizzati nelle seguenti banche dati nazionali ed internazionali: Articoli italiani di periodici accademici (AIDA); Catalogo italiano dei Periodici (ACNP); DoGi Dottrina Giuridica; ESSPER Associazione periodici italiani di economia, scienze social e storia; Google Scholar; IBZ online International bibliography of periodical literature in the humanities and social sciences.

La casa editrice fornirà, ai rispettivi Autori, estratto degli articoli in formato pdf. Possono altresì essere forniti fascicoli cartacei degli 'estratti', a pagamento. Chi fosse interessato è pregato di richiedere preventivo di spesa a: **info@muccheditore.it**.

**Recensioni e segnalazioni bibliografiche:** gli Autori ed Editori di pubblicazioni giuridiche sono pregati di mandare un esemplare di ogni volume alla Redazione dell'Archivio giuridico. Sarà gradito un foglio di accompagnamento con i dati bibliografici, classificazione, sommario, etc. La Redazione della Rivista si riserva di recensire le opere che, a suo insindacabile giudizio, risulteranno di maggior interesse.