



**Giovanni Di Cosimo**

(professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di  
Macerata, Dipartimento di Giurisprudenza)

## Gli spazi pubblici e la religione \*

**SOMMARIO:** 1. Prospettive - 2. Duplice dovere - 3. Questioni I - 4. Questioni II - 5. L'accesso visto da Strasburgo - 6. Poteri pubblici e spazi pubblici - 7. Accesso pluralistico: regola ed eccezione.

### 1 - Prospettive

Attorno al rapporto fra religione e spazio pubblico ruotano complesse questioni<sup>1</sup>. Di solito vengono discusse in relazione ai singoli temi, per esempio l'edilizia di culto piuttosto che l'esposizione dei simboli religiosi, sottovalutando il valore che assume il carattere comune a ciascun tema, ossia la natura pubblica dello spazio. Si tende a considerare le questioni nella prospettiva del primo termine del rapporto, la religione, nel cui campo sono catalogati i vari temi.

Se s'inverte la prospettiva, valutandole a partire dal carattere pubblico dello spazio (concesso per l'edilizia di culto, nel quale vengono

---

\* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce, con l'aggiunta delle note, il testo della relazione tenuta in occasione del convegno sul tema "Spazio pubblico per il fenomeno religioso" organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo" (Pesaro, 10-11 ottobre 2019).

<sup>1</sup> Sulla *vexata quaestio* della nozione giuridica di religione e di confessione religiosa cfr., da ultimo, **M. CROCE**, *Brevi considerazioni sulle definizioni giuridiche di religione e di confessione religiosa*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. BERGONZINI, A. COSSIRI, G. DI COSIMO, A. GUAZZAROTTI, C. MAINARDIS, Giappichelli, Torino, 2019, p. 633 ss., e **A. ANGELUCCI**, *Ancora sul concetto di confessione religiosa e alcune note sulla natura confessionale dell'islam*, in *Quad. di dir. pol. eccl.*, 1/2019, p. 23 ss. (per la dottrina precedente si può vedere **G. DI COSIMO**, *Alla ricerca delle confessioni religiose*, in *Il dir. eccl.*, 1998, I, p. 421 ss.). L'altro termine del rapporto, lo spazio pubblico, è pure oggetto di riflessione: per esempio si propone di distinguere, all'interno della sfera pubblica, fra spazio comune, spazio politico, spazio istituzionale (**S. FERRARI**, *Il "burqa" e la sfera pubblica in Europa*, in *Quad. di dir. pol. eccl.*, 1/2012, p. 5 ss.); oppure, in relazione alla questione dei simboli, fra "spazi pubblici" e "spazi in pubblico" (**S. SICARDI**, in **ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI**, *Annuario 2007. Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Cedam, Padova, 2008, p. 480 ss.).



esposti simboli religiosi e via enunciando), diviene possibile comparare più agevolmente le soluzioni normative e gli orientamenti dei giudici<sup>2</sup>. Si conquista una visuale che abbraccia i vari temi e consente di cercare appropriati bilanciamenti tra i principi di livello costituzionale in campo.

L'obiettivo è stabilire quale ruolo competa ai pubblici poteri, come debbano regolare l'utilizzo da parte delle religioni di spazi che, in virtù del loro carattere pubblico, si legano al concetto di cittadinanza<sup>3</sup>. In particolare se debbano mettere a disposizione lo spazio pubblico e, in caso positivo, come debbano regolare l'accesso ad esso<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> "Attention to the location and movement of religion in space, the impact of geography on religion, and the interaction of religious and spatial issues is vital for making sense of historical as well as contemporary religions" (K. KNOTT, *Spatial Theory and the Study of Religion*, in *Religion Compass*, 6/2008, p. 1116). Per una mappatura delle molte e mutevoli questioni relative agli spazi pubblici cfr. R. MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), marzo 2010. Sul campo di studi costituito dal rapporto fra spazio e religione cfr. I. BIANO, *Laicità, libertà di coscienza e pluralismo religioso. Una prospettiva e quattro temi*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2017, p. 451 ss.

<sup>3</sup> Lo spazio pubblico "è quello spazio dotato di permanenza che produce in chi lo fruisce la doppia e profonda impressione di appartenere alla città, ma anche che essa appartenga a chi la abita. In effetti è proprio sull'esistenza dello s. p. che si sostiene, per ciò che riguarda la struttura fisica dell'organismo urbano, il concetto di cittadinanza" (F. PURINI, *Spazio pubblico*, in *Enciclopedia Italiana*, VII Appendice, Treccani, Roma, 2007; consultabile all'indirizzo [www.treccani.it](http://www.treccani.it)).

<sup>4</sup> Mi soffermo prevalentemente sulle questioni relative allo spazio pubblico *istituzionale* (ossia gli edifici pubblici: scuole, ospedali, municipi, ecc.); tuttavia qualche cenno alle questioni relative allo spazio pubblico *urbano* (strade, piazze, parchi ecc.) si trova nel § 4, relativamente al *Kirpan*, e nel § 5 sulla giurisprudenza Cedu [sulla distinzione fra le due categorie di spazio pubblico cfr. N. COLAIANNI, *Il crocifisso tra Roma e Strasburgo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2010, p. 5, dove, a proposito della tesi del Governo nel ricorso contro la sentenza *Lautsi I* del 2009, si nota che "confonde, in modo davvero maldestro, lo spazio pubblico, inteso come dimensione urbana e fisica ad uso di tutti, con lo spazio pubblico, inteso come edifici pubblici in cui si esercitano i poteri costituiti (aule giudiziarie, uffici pubblici) e si svolgono i compiti di benessere (scuola, ospedali, ecc.) della Repubblica"; dello stesso Autore cfr. anche *Simboli religiosi e processo di mediazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2014, e *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci, Bari, 2017, p. 182]. Concentro dunque l'attenzione sullo spazio fisico, senza spingermi a trattare dello spazio sociale, del ruolo della religione nella sfera pubblica (sul concetto di sfera pubblica il riferimento obbligato è alla riflessione habermasiana a partire da *Storia e critica dell'opinione pubblica*; specificamente sul ruolo della religione cfr. AA. VV., *Religioni e spazio pubblico. Un dialogo tra J. Habermas, C. Taylor, J. Butler e C. West*, Armando editore, Roma, 2015, e J. FERRY, *Le religioni nello spazio pubblico*, traduzione italiana di E. MONTAGNER, EDB, Bologna, 2016; da ultimo cfr. A. MACERATINI, *Religione e sfera pubblica nella teoria del discorso di Jürgen Habermas*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2020.



## 2 - Duplice dovere

Per cercare una risposta si può far riferimento ad alcune decisioni giurisprudenziali che incrociano o semplicemente sfiorano i nodi problematici del rapporto fra religione e spazio pubblico. In particolare, una chiave di lettura si trova nella recente sentenza costituzionale relativa alla questione degli “spazi per i luoghi di culto per l’esercizio della libertà religiosa”<sup>5</sup>. “La libertà di culto si traduce anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare”. Più precisamente, la libertà di culto comporta “un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche cui spetta di regolare e gestire l’uso del territorio”. Il primo discende dal principio di laicità, e “implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose”. L’altro “impone [...] che non si discriminino le confessioni nell’accesso agli spazi pubblici”. In questi passi, che riguardano le aree del territorio comunale destinate all’edilizia di culto, la Corte offre chiare indicazioni in merito al compito che spetta alle autorità pubbliche: da un lato, hanno il dovere di mettere a disposizione spazi pubblici per le attività religiose; dall’altro non devono discriminare le confessioni religiose nell’accesso a tali spazi.

Il primo dovere è funzionale a favorire le attività di culto e quindi a tutelare la libertà religiosa<sup>6</sup>. Il secondo dovere è chiaramente un portato diretto della disciplina costituzionale, a cominciare dalla previsione generale sull’eguaglianza dell’art. 3. La Corte l’ha sottolineato più volte, osservando che il legislatore non può “introdurre disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l’accesso al riparto dei luoghi di culto”<sup>7</sup>.

La prospettiva di analisi che valorizza il carattere pubblico dello spazio porta ad applicare il duplice dovere alle svariate questioni che nascono per il fatto che la religione si avvale di spazi pubblici, sempre che le caratteristiche dello spazio e delle persone che lo frequentano non lo sconsigliano.

---

<sup>5</sup> Sent. n. 254 del 2019.

<sup>6</sup> Da tempo la Corte ha osservato che la realizzazione di servizi religiosi, nell’ambito di aree dedicate, “ha per effetto di rendere concretamente possibile, e comunque di facilitare, le attività di culto, che rappresentano un’estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa espressamente enunciata nell’art. 19 della Costituzione” (sent. n. 195 del 1993; vedi anche sent. n. 346 del 2002).

<sup>7</sup> Sent. n. 63 del 2016.



### 3 - Questioni I

Questioni del genere nascono dall'esposizione di simboli religiosi sulle pareti degli edifici pubblici. Se si considera la questione nella prospettiva del carattere pubblico dello spazio, si arriva abbastanza agevolmente alla conclusione che anche per l'ostensione alle pareti dei simboli religiosi le autorità pubbliche dovrebbero rispettare il duplice dovere che la Corte ricava dalla trama costituzionale.

Questa conclusione è suffragata dall'appartenenza alla categoria degli spazi pubblici tanto delle aree comunali quanto delle pareti degli edifici pubblici. A sostegno di essa militano altri due argomenti. In primo luogo, l'atteggiamento promozionale dello Stato che in entrambi le ipotesi sostiene il fenomeno religioso (in un caso, le norme promozionali consentono di disporre di edifici per l'esercizio del culto; nell'altro, di diffondere il messaggio racchiuso nel simbolo affisso alle pareti). In secondo luogo, la limitatezza delle risorse, sia le pareti che le aree comunali sono risorse limitate, circostanza che complica ancor più la decisione sulla messa a disposizione degli spazi<sup>8</sup>.

Insomma, il dovere di mettere a disposizione spazi e di non discriminare nell'accesso ad essi ha un'ampia connotazione che ben può abbracciare spazi pubblici come le aree comunali e le pareti degli edifici. In realtà i due nodi talvolta si presentano intrecciati, dato che l'adozione di criteri irragionevoli di messa a disposizione viola il divieto di discriminazione nell'accesso. È quel che accade nel caso delle pareti degli edifici pubblici, poiché l'assegnazione dello spazio a un solo simbolo religioso impedisce l'accesso degli altri simboli. La prevista ostensione del (solo) crocifisso discrimina le confessioni religiose che non si riconoscono in quel simbolo<sup>9</sup>, e i soggetti non religiosi portatori di differenti visioni (in senso lato) culturali<sup>10</sup>. Mentre le aree comunali sono assegnate a più confessioni secondo la logica del pluralismo religioso coerente con il dettato

---

<sup>8</sup> La sent. n. 63 del 2016 parla di "utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo" (su questo passo della decisione esprime perplessità **M. CROCE**, *L'edilizia di culto tra libertà religiosa, limitazioni ragionevoli e competenze normative*, in *Quad. cost.li*, 2/2016, p. 368 s.).

<sup>9</sup> Come ha osservato la sentenza *Lautsi II*, "è vero che prescrivendo la presenza del crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche - il quale, che gli si riconosca o meno un ulteriore valore simbolico laico, rinvia indubbiamente al cristianesimo -, la regolamentazione conferisce alla religione maggioritaria del paese una visibilità preponderante nell'ambiente scolastico" (Corte Edu, GC, 18 marzo 2011).

<sup>10</sup> **G. CASUSCELLI**, *Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e "regola della precauzione"*, in *Il dir. eccl.*, 2005, p. 528 ss.



costituzionale, questa medesima logica viene negletta per la questione delle pareti. Le esigenze della libertà religiosa, che giustamente valgono per le aree comunali<sup>11</sup>, non operano anche per le pareti. Insomma, il dato normativo attuale concernente i simboli sulle pareti rispetta solo a metà il duplice dovere: mette a disposizione ma discrimina.

Il problema della discriminazione sarebbe eliminato alla radice se si evitasse di mettere a disposizione tali spazi. Questa diversa soluzione è suggerita da un argomento che considera la destinazione degli spazi pubblici. Infatti, la presenza del simbolo religioso non modifica la destinazione pubblica delle pareti, contrariamente a quel che accade con le aree per l'edilizia di culto concesse all'uso esclusivo della confessione religiosa beneficiaria. E proprio la perdurante destinazione pubblica della parete, il fatto che l'utilizzo pubblico coesista con l'esposizione del simbolo, giustifica la soluzione - coerente con il principio di laicità - di non consentire affatto l'esposizione di simboli, di non mettere - in deroga alla regola generale - questo spazio pubblico a disposizione della religione.

Ciò detto, sta di fatto che i giudici danno letture opposte della scelta normativa in tema di simboli religiosi sulle pareti pubbliche. Da un lato, la Cassazione rileva il contrasto con il principio di laicità<sup>12</sup>. Dall'altro, il giudice amministrativo ritiene che il crocifisso sia addirittura simbolo della laicità dello Stato, oltre che dell'identità nazionale<sup>13</sup>. Ma in tal modo il simbolo religioso, che a rigore appartiene al patrimonio ideale di una parte - posto che altri soggetti, religiosi e non religiosi, non vi si riconoscono e spesso ne hanno di propri - viene impropriamente ascritto al patrimonio collettivo<sup>14</sup>. E su questo presupposto si arriva alla conclusione che può legittimamente occupare lo spazio pubblico corrispondente alla parete.

---

<sup>11</sup> "L'apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, ricade nella tutela garantita dall'art. 19 Cost., il quale riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume" (sent. n. 63 del 2016).

<sup>12</sup> Cass. pen., sez. IV, sent. n. 439 del 2000 (questa decisione giunge alla conclusione dell'illegittimità delle norme sull'esposizione del crocifisso nei locali pubblici, pur senza dichiararlo espressamente: cfr. **G. DI COSIMO**, *Simboli religiosi nei locali pubblici: le mobili frontiere dell'obiezione di coscienza*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1130 ss.), e Cass. pen., sez. VI, sent. n. 28482 del 2009. Vedi anche la decisione del Trib. Modena, 20 dicembre 2016.

<sup>13</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 556 del 2006; Tar Veneto, sez. III, sent. n. 1110 del 2005. Cfr. anche Cons. Stato, sez. II, parere n. 63 del 1988.

<sup>14</sup> "Queste argomentazioni esprimono in termini giuridici l'idea - sostenuta dalla gerarchia cattolica e da una larga parte delle forze politiche e dell'opinione pubblica - che soltanto la tradizione cattolica possa svolgere il ruolo di religione civile in Italia e possa fornire l'insieme di principi e valori attraverso cui può essere realizzata l'integrazione delle



Un simile orientamento non convince perché depotenzia il significato primario del simbolo che è pur sempre quello religioso<sup>15</sup>, e perché contrasta con il principio della libertà di coscienza<sup>16</sup> e con il principio di laicità<sup>17</sup>. In realtà, alcune letture di quest'ultimo giungono a edulcorarne la portata fino al punto di non ravvisare il contrasto<sup>18</sup>. Eppure, se stiamo ai caratteri dell'equidistanza e imparzialità rispetto alle confessioni religiose, indicati dalla giurisprudenza costituzionale come contenuti tipici della laicità<sup>19</sup>, è difficile non vedere l'incompatibilità con la riserva a un solo simbolo religioso dello spazio sulla parete.

#### 4 - Questioni II

---

comunità immigrate nel nostro paese" (S. FERRARI, *Diritto, religione e spazio pubblico*, in *Riv. fil. dir.*, fascicolo speciale, 2013, p. 39 s.).

<sup>15</sup> Sul significato religioso cfr. S. BARTOLE, *Simbolo religioso, simbolo passivo, simbolo civile: le metamorfosi forensi del Crocifisso*, in *Dir. umani e dir. intern.*, 4/2010, p. 67 s.

<sup>16</sup> V. PACILLO, J. PASQUALI CERIOLO, *I simboli religiosi. Profili di diritto ecclesiastico italiano e comparato*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 55 ss.; L. CARLASSARE, *Crocifisso: una sentenza per l'Europa 'non laica'*, in *www.costituzionalismo.it*, 30 maggio 2011; contra P. CAVANA, *Modelli di laicità nelle società pluraliste. La questione dei simboli religiosi nello spazio pubblico*, in *Arch. giur.*, IV/2006, p. 530. Sulla libertà di coscienza si può vedere G. DI COSIMO, *Coscienza e Costituzione. I limiti del diritto di fronte ai convincimenti interiori della persona*, Giuffrè, Milano, 2000. Sulla lesione della libertà religiosa negativa cfr. R. TOSI, *I simboli religiosi e i paradigmi della libertà religiosa come libertà negativa*, in *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Giappichelli, Torino, 2004, p. 309 s.; F. CORTESE, *Il crocifisso e gli "imbarazzi" del giurista*, in *www.forumcostituzionale.it*, p. 4.

<sup>17</sup> A. REALE, *Crocifissi in luoghi pubblici: "visibilità" della Chiesa cattolica in uno stato non confessionale*, in *La laicità crocifissa?*, cit., p. 292 s.; L. MANCINI, *Simboli religiosi e conflitti nelle società multiculturali*, in *I simboli religiosi*, cit., p. 17; A. MORELLI, *Simboli, religioni e valori negli ordinamenti democratici*, ivi, p. 119; J. PASQUALI CERIOLO, *Laicità dello Stato ed esposizione del crocifisso nelle strutture pubbliche*, ivi, p. 125 ss. Da ultimo, cfr. M. CROCE, *La decisione CEDU Lautsi c. Italia e la sua influenza come precedente nelle decisioni interne successive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2019, p. 84.

<sup>18</sup> Per esempio la laicità intesa come metodo (vedi L.P. VANONI, *Laicità e libertà di educazione. Il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia e in Europa*, Giuffrè, Milano, 2013). Sulla valenza polisemantica del termine laicità cfr., da ultimo, A. CIANCIO, *Integrazione sociale e laicità (traendo spunto da due casi recenti)*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2/2018.

<sup>19</sup> Il principio di laicità "non significa indifferenza di fronte all'esperienza religiosa ma comporta equidistanza e imparzialità della legislazione rispetto a tutte le confessioni religiose" (sentenze n. 329 del 1997; n. 52 del 2016); caratterizza "in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse" (sent. n. 508 del 2000); impone la distinzione fra l'ordine civile e l'ordine religioso (sent. n. 334 del 1996).



Altre questioni, assimilabili a quelle precedenti in virtù del comune dato spaziale, nascono dalla condotta delle persone che indossano simboli religiosi negli spazi pubblici.

Il *Kirpan* è il pugnale che costituisce uno dei cinque simboli che il fedele *sikh* deve recare sempre con sé. Il Consiglio di Stato ritiene che questo simbolo non possa essere portato in luogo pubblico perché lo impedisce il divieto di porto d'armi<sup>20</sup>. Concordante è l'orientamento della Cassazione, che ha formulato il "principio per cui nessun credo religioso può legittimare il porto in luogo pubblico di armi o di oggetti atti ad offendere"<sup>21</sup>; e ha precisato che il significato religioso del comportamento non ne esclude la rilevanza penale<sup>22</sup>. Sempre la Cassazione delinea i termini del bilanciamento: da ultimo, ha respinto un ricorso fondato sull'argomento che il porto del *Kirpan* è dovuto esclusivamente all'appartenenza alla religione *sikh*, sostenendo che la libertà religiosa "trova un limite invalicabile [...] nella pacifica convivenza e nel rispetto delle norme a tutela della sicurezza pubblica"<sup>23</sup>.

I giudici procedono invece in ordine sparso sulla questione del velo<sup>24</sup>. Da un lato, la giurisprudenza amministrativa ha precisato che la legge Reale non vieta "che una persona indossi il velo per motivi religiosi o culturali" in luogo pubblico<sup>25</sup>. Dall'altro, una recente decisione di un giudice ordinario avalla una misura adottata per precludere l'accesso delle persone che indossano simboli religiosi. La vicenda nasce da un atto della Giunta regionale lombarda che, per ragioni di sicurezza, introduce il divieto

---

<sup>20</sup> Cons. Stato, sez. I, parere 28 ottobre 2010, n. 2387. Per una critica a questa interpretazione cfr. **C.B. CEFFA**, *Sensibilità costituzionale e salvaguardia dei valori giuridici interni nella giurisprudenza italiana in tema di diversità religiosa nel contesto della società multiculturale*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2017, p. 15.

<sup>21</sup> Cass. pen., sez. I, sent. n. 24084 del 2017.

<sup>22</sup> Cass. pen., sez. I, sent. n. 24739 del 2016; sul punto cfr. **A. LICASTRO**, *Il motivo religioso non giustifica il porto fuori dell'abitazione del kirpan da parte del fedele sikh (considerazioni in margine alle sentenze n. 24739 e n. 25163 del 2016 della Cassazione penale)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 1 del 2017.

<sup>23</sup> Cass. pen., sez. VII, ord. n. 16917 del 2019.

<sup>24</sup> Ai fini del discorso si può prescindere qui dalle non lievi differenze fra i vari tipi di indumenti (che possono risultare rilevanti per esempio nel bilanciamento con le esigenze di sicurezza): l'*hijab*, che copre i capelli e il collo consentendo di vedere il volto, il *niqab*, che copre interamente il volto lasciando intravedere gli occhi, il *burqa* che impedisce totalmente la visione del viso, per citare solo i più diffusi.

<sup>25</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 3076 del 2008 (la decisione è criticata da **M. CIRAVEGNA**, *Abbigliamento religioso, tutela dell'identità ed ordine pubblico*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2010, p. 288 ss., perché l'uso del velo contrasterebbe con la tutela dell'ordine pubblico e con la tutela della dignità umana).



di ingresso col volto coperto alle sedi regionali, fra cui le strutture del servizio sanitario regionale (SSR), segnalati da appositi cartelli posti all'ingresso degli edifici. La Corte d'appello valuta

«proporzionato e ragionevole lo “svantaggio” imposto dal cartello alle donne che indossano il velo integrale per motivi religiosi, in quanto limitato nel tempo e circoscritto nel luogo SSR e giustificato da ragioni di pubblica sicurezza»<sup>26</sup>.

Ma un simile bilanciamento rischia di comprimere eccessivamente la libertà religiosa<sup>27</sup>. Inoltre, omette di considerare un diritto fondamentale come il diritto alla salute, che non dovrebbe essere tralasciato quando è in discussione l'accesso alle strutture sanitarie<sup>28</sup>.

## 5 - L'accesso visto da Strasburgo

Diverso avviso esprime la Corte europea dei Diritti dell'Uomo, per la quale in nome della sicurezza non si giustifica un divieto generalizzato di coprirsi il volto nello spazio pubblico<sup>29</sup>. Peraltro, la decisione dei giudici di Strasburgo giunge comunque a giustificare limitazioni della libertà religiosa per effetto del margine di apprezzamento riconosciuto al legislatore nazionale. Per meglio dire, la Corte rileva l'interferenza di una simile misura sulla libertà ma ritiene che la limitazione “can thus be regarded as “necessary in a democratic society””. Afferma che il divieto

---

<sup>26</sup> Corte app. Milano, sez. V civ., sent. n. 4330 del 2019.

<sup>27</sup> Parimenti criticabile è il bilanciamento fra sicurezza e libertà religiosa effettuato dalla sentenza di primo grado (Trib. Milano, sez. I civ., 20 aprile 2017): cfr. **N. MARCHEI**, *L'obbligo di “riconoscibilità” nella delibera della Regione Lombardia sull'accesso ai luoghi pubblici e le (asserite) esigenze di sicurezza pubblica*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/2017, p. 827 ss. Valutazioni parzialmente diverse - ma che esorbitano dal filo del discorso - andrebbero probabilmente fatte per gli abiti che occludono completamente la vista della persona, come tipicamente il *burqa*.

<sup>28</sup> Senza dire che il divieto di portare il velo violerebbe il diritto fondamentale all'identità personale e il diritto di libera manifestazione del pensiero (cfr. **G. SILVESTRI**, *La religione nello spazio pubblico. Leggere la Costituzione in un'Italia multiculturale*, in *Aggior. Soc.*, marzo 2015, p. 204).

<sup>29</sup> *S.A.S. v. France*, GC, 1° luglio 2014. L'accostamento fra le due decisioni, nazionale e sovranazionale, va naturalmente preso con prudenza, dato che riguardano ordinamenti distinti e sono rese da giudici con diverse competenze. E tuttavia pare significativo il diverso orientamento che esprimono, al quale concorre probabilmente anche l'ampiezza del divieto, dato che la legge francese prevede un divieto generalizzato, laddove la delibera lombarda riguarda solo le strutture regionali e, fra queste, quelle sanitarie alle quali fanno riferimento i ricorrenti.



serve a garantire l'esigenza del "*vivre ensemble*", costituisce una di quelle misure che in una società democratica sono necessarie per la protezione dei diritti e libertà altrui<sup>30</sup>. La Corte antepone dunque il diritto altrui ad abitare uno spazio di socializzazione che facilita il vivere insieme, diritto che in sostanza si traduce nella possibilità di disporre di uno spazio libero da simboli religiosi, rispetto alla libertà religiosa della donna che vuol accedere agli spazi pubblici indossando simboli religiosi<sup>31</sup>. Questo argomento si fonda sul presupposto che lo spazio di socializzazione sia compromesso dalle persone che indossano simboli religiosi. Siccome ciò non è vero in assoluto, ma semmai va dimostrato caso per caso, anche questo percorso argomentativo conduce in fin dei conti alla limitazione della libertà religiosa<sup>32</sup>.

I giudici europei raggiungono un diverso approdo nel successivo caso di una donna alla quale viene negato l'accesso all'aula d'udienza perché indossa il velo. Secondo la Corte il divieto d'accesso a uno spazio pubblico come l'aula del tribunale lede la libertà di manifestare la propria religione, perché l'atto di indossare il velo è espressione di convinzioni religiose<sup>33</sup>. E dunque, considerando irragionevole il bilanciamento fra necessità di ordine pubblico e libertà religiosa, differentemente dai casi precedenti ravvisa la violazione dell'art. 9 della Convenzione<sup>34</sup>. Allo stesso

---

<sup>30</sup> In senso conforme cfr. il caso *Belcacemi e Oussar v. Belgio*, 11 luglio 2017, relativo alla compatibilità con la Convenzione di una legge che vieta di coprirsi il volto in pubblico, e il caso *Dakir vs Belgio*, 11 luglio 2017. Per osservazioni critiche sul concetto del *vivre ensemble* utilizzato anche nella sentenza *Belcacemi* cfr. **M. PARISI**, *Dissimulazione del volto nello spazio pubblico e libertà religiosa delle minoranze: il caso belga all'esame della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Pol. dir.*, 2/2018, p. 308 ss.; per uno sguardo più ampio sulla giurisprudenza della Corte di Strasburgo relativa al velo cfr., da ultimo, **S. SCALA**, *Ebrahimian c. Francia: il principio di laicità e il divieto del velo per gli agenti dei servizi pubblici*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/2017, p. 807 ss.

<sup>31</sup> Sul significato che assume la scelta del legislatore francese di declinare al singolare il concetto di spazio pubblico cfr. **S. ANGELETTI**, *Il divieto francese al velo integrale, tra valori, diritti, laicità e fraternité*, in *www.federalismi.it*, 1/2016, p. 17 ss.

<sup>32</sup> **S. WADE**, *"Living Together" or Living Apart from Religious Freedoms? The European Court of Human Rights' Concept of "Living Together" and Its Impact on Religious Freedom*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, 50 (2018), p. 431 ss.

<sup>33</sup> *Lachiri c Belgique*, 18 settembre 2018, secondo cui "l'atteinte portée au droit de la requérante à la liberté de manifester sa religion n'était pas justifiée dans une société démocratique". Sul caso simile del giudice amministrativo che ha invitato in aula d'udienza una praticante che indossava l'hijab a toglierlo o ad abbandonare l'aula cfr. **M. CROCE**, *Sulla laicità dello Stato nelle aule giudiziarie: il caso della praticante velata* (in *www.forumcostituzionale.it*), 1° febbraio 2018; **L. VIOLA**, *L'hijab davanti ai giudici amministrativi (e non)*, in *www.federalismi.it*, 8/2018.

<sup>34</sup> La decisione, assieme all'altra nel caso *Hamidović*, si pone in controtendenza rispetto



modo nel caso *Hamidović* accerta la violazione della libertà religiosa a causa del diniego opposto a un testimone, durante un processo penale, di prestare giuramento nell'aula del tribunale indossando il simbolo della propria confessione religiosa<sup>35</sup>.

## 6 - Poteri pubblici e spazi pubblici

Dal rapporto fra religione e spazi pubblici nascono complesse questioni. La prospettiva di analisi che valorizza il carattere pubblico degli spazi indica la chiave per affrontarle: le autorità pubbliche dovrebbero rispettare il duplice dovere di metterli a disposizione e di non discriminare nell'accesso, sempre che le caratteristiche degli spazi e delle persone che li frequentano lo consentano.

Il dato normativo è contraddistinto da scelte regolative contraddittorie. I poteri pubblici talvolta mettono a disposizione gli spazi a una pluralità di soggetti religiosi, per esempio per le aree comunali destinate all'edilizia di culto<sup>36</sup>; altre volte invece li mettono a disposizione di un solo soggetto, per esempio regolando la questione dei simboli religiosi sulle pareti degli edifici pubblici. Come detto, la seconda ipotesi pone un problema sul fronte dell'accesso allo spazio pubblico, dal momento che la messa a disposizione dello spazio in favore di un solo soggetto causa una discriminazione in danno dei soggetti esclusi. E lo fanno relativamente a una tipologia di spazio, gli edifici pubblici, per i quali, come ha sottolineato la Corte europea dei diritti dell'uomo, sono maggiori le esigenze di neutralità rispetto ad altri spazi pubblici come le strade e le piazze<sup>37</sup>.

A loro volta i giudici hanno tenuto orientamenti divergenti in merito al valore da assegnare al dato spaziale: mentre la giurisprudenza amministrativa ha avallato l'opzione normativa che assegna il monopolio sulle pareti a un simbolo religioso in base ad argomenti che prescindono dal carattere pubblico dello spazio, la Corte d'appello rigetta proprio in base a

---

alla giurisprudenza precedente (cfr. **N. MARCHEI**, *La libertà religiosa nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2019, p. 59 ss.).

<sup>35</sup> Causa *Hamidović v. Bosnia and Herzegovina*, 5 dicembre 2017.

<sup>36</sup> Salvo alcune previsioni della legislazione regionale, peraltro cadute sotto la scure della giustizia costituzionale (sentenze n. 195 del 1993, n. 346 del 2002, n. 63 del 2016, n. 254 del 2019).

<sup>37</sup> *Ahmet Arslan and Others v. Turkey*, 4 ottobre 2010, § 49. Sul rapporto fra il concetto di neutralità elaborato dalla Corte Edu e la garanzia del pluralismo caratterizzante la società democratica cfr. **P. ANNICCHINO**, *La religione in giudizio. Tra Corte Suprema degli Stati Uniti e Corte europea dei diritti dell'uomo*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 129 s.



un argomento relativo ai caratteri dello spazio. Agli appellanti che contestano il divieto di accesso alle strutture sanitarie ritenendo sufficiente l'obbligo di identificazione, la Corte ribatte che "per le caratteristiche dei luoghi e la grande frequentazione di utenti è molto difficile prevedere forme di identificazione quali quelle negli aeroporti e negli uffici pubblici".

## 7 - Accesso pluralistico: regola ed eccezione

Nelle questioni nascenti dal rapporto fra religione e spazi pubblici sono implicati svariati principi di livello costituzionale - libertà religiosa, principio di laicità, libertà di coscienza, principio di eguaglianza, diritto alla salute - che giocano un ruolo più o meno rilevante a seconda della tipologia di spazi. Per gettare uno sguardo comprensivo su tali questioni è utile valorizzare il carattere pubblico dello spazio che le accomuna tutte. Questa prospettiva induce a cercare bilanciamenti accurati tra i principi in campo<sup>38</sup>, ed evidenzia la centralità della regola del divieto di discriminazione, che vale per ciascuno dei temi caratterizzati dal rapporto fra religione e spazi pubblici.

Veramente, la regola dell'accesso pluralistico è smentita da quella paradossale declinazione del principio di laicità frutto della tesi del valore culturale del crocifisso, considerato addirittura simbolo dell'identità nazionale, e adottata dal giudice amministrativo per giustificare la limitazione all'accesso in favore del simbolo del crocifisso. Ma proprio perché si tratta di un argomento tutt'altro che persuasivo<sup>39</sup>, questa pretesa eccezione alla regola non ha un saldo fondamento.

---

<sup>38</sup> Come, fra l'altro, è necessario nello scenario composito della società multiculturale (cfr. **G. DI COSIMO**, *Giudici e politica alle prese con i conflitti multiculturali*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2019, p. 133 ss.).

<sup>39</sup> Per critiche a questo tipo di argomenti cfr., fra gli altri, **G. Di COSIMO**, *La forza dei simboli*, in *www.forumcostituzionale.it*, 23 novembre 2001; **E. OLIVITO**, *Laicità e simboli religiosi nella sfera pubblica: esperienze a confronto*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, p. 561 s.; **C. FUSARO**, *Pluralismo e laicità. Lo Stato non può ridurre la fede a cultura, né costruire sul fatto religioso identità partigiane*, in *La laicità crocifissa?*, cit., p. 151 ss.; **A. GUAZZAROTTI**, *Il crocifisso e la laicità rivisitati*, in *Dir. imm. citt.*, 7/2005, p. 75 ss.; **C. MARTINELLI**, *La questione del crocifisso tra esperienza giurisprudenziale e intervento parlamentare*, in *I simboli religiosi tra diritto e culture*, a cura di E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO, Giuffrè, Milano, 2006, p. 157 ss.; **S. ROSSI**, *Il nodo del crocifisso nello stato laico*, in *www.forumcostituzionale.it*, 25 febbraio 2006; **N. FIORITA**, *Il crocifisso: da simbolo confessionale a simbolo neo-confessionista*, ivi, p. 184 s.; **ID.**, *La questione del crocifisso nella giurisprudenza del terzo millennio (dalla sentenza n. 439/2000 della Corte di Cassazione alla sentenza n. 1110/2005 del Tar Veneto*, in *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, a cura di M. PARISI, 2006, p. 135 ss.; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Il crocifisso "afferma" la laicità, ma il giudice la nega. Commento critico a Tar Veneto, sent. 22 marzo 2005 n.*



Discorso diverso va fatto per l'eccezione alla regola che si basa sull'esigenza di preservare i bambini che frequentano le aule scolastiche da forme di indottrinamento<sup>40</sup>. In questo caso, le valutazioni relative agli spazi, che suffragano la soluzione dell'accesso aperto, vanno bilanciate con quelle relative alle persone che li frequentano, che giustificano un limite all'accesso<sup>41</sup>. In particolare, allo scopo di tutelare gli studenti in tenera età, potrebbe essere opportuno limitare l'accesso ai simboli religiosi indossati dagli insegnanti (qualora siano appariscenti)<sup>42</sup>. Come ha sostenuto il

---

1110, ivi, p. 219 ss.; **E. ROSSI**, *Laicità e simboli religiosi*, in *Annuario 2007*, p. 362 ss.; **M. PARISI**, *Simboli e comportamenti religiosi all'esame degli organi di Strasburgo*, ivi, p. 175 ss.; **E. LECALDANO**, *La questione del crocifisso tra ricerca dell'identità e riflessione etica*, in *Iride*, 3/2009, p. 531 ss.; **I. RUGGIU**, *Neanche l'argomento culturale" giustifica la presenza del crocifisso negli spazi pubblici*, in *Quad. cost.li*, 2/2010, p. 364 ss., e, da ultimo, **S. BALDASSARRE**, *Brevi considerazioni a margine della proposta di legge n. 387 del 2018 "Disposizioni concernenti l'esposizione del Crocifisso nelle scuole e nelle pubbliche amministrazioni"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2019, p. 55 ss.; **G. MACRÌ**, *Mercificazione e strumentalizzazione dei simboli religiosi nello stato laico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 2 del 2020, p. 65 ss.

<sup>40</sup> Sul rischio dell'indottrinamento cfr. Corte Edu, *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, 7 dicembre 1976 ("The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents' religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded"). Sull'indottrinamento "tacito e/o implicito" che può derivare dai simboli religiosi cfr. **C. FIORAVANTI**, *Crocifisso nelle aule scolastiche e "indottrinamento"*, in *La laicità crocifissa?*, cit., p. 144 ss.; sulla necessità di assicurare la "neutralità culturale" nelle aule scolastiche cfr. **D. FERRI**, *La questione del crocifisso tra laicità e pluralismo culturale*, ivi, p. 129; sulle peculiarità delle aule scolastiche rispetto ad altri spazi pubblici cfr. **G. GALANTE**, *Piccole note sul crocifisso nelle aule scolastiche*, ivi, p. 158.

<sup>41</sup> Più in generale, un diverso parametro per valutare l'ammissibilità dell'esposizione dei simboli religiosi coincide con il ruolo ricoperto dai destinatari, che possono essere lavoratori del settore privato, da un lato, e impiegati statali e fruitori di servizi pubblici, dall'altro (cfr. **G. CILIBERTO, F.M. PALOMBINO**, *L'esposizione dei simboli religiosi*, in *La tutela internazionale della libertà religiosa: problemi e prospettive*, a cura di M.I. PAPA, G. PASCALE, M. GERVAZI, Napoli, 2019, p. 267 ss.).

<sup>42</sup> "The Court accepts that it is very difficult to assess the impact that a powerful external symbol such as the wearing of a headscarf may have on the freedom of conscience and religion of very young children. The applicant's pupils were aged between four and eight, an age at which children wonder about many things and are also more easily influenced than older pupils. In those circumstances, it cannot be denied outright that the wearing of a headscarf might have some kind of proselytising effect, seeing that it appears to be imposed on women by a precept which is laid down in the Koran and which, as the Federal Court noted, is hard to square with the principle of gender equality. It therefore appears difficult to reconcile the wearing of an Islamic headscarf with the message of tolerance, respect for others and, above all, equality and non-discrimination that all teachers in a democratic society must convey to their pupils" (Corte Edu, *Dahlab v. Switzerland*, 15 febbraio 2001; cfr. anche il caso *Kurtulmuş c. Turchia*, 24 gennaio 2006).



*Bundesverfassungsgericht*, più che un divieto generalizzato di indossare il velo per le insegnanti, che sarebbe incompatibile con la libertà religiosa, occorrerebbe valutare caso per caso l'esistenza di un pericolo concreto per la neutralità dell'insegnamento<sup>43</sup>.

*Mutatis mutandis*, analogo limite all'accesso dovrebbe essere opposto ai simboli religiosi sulle pareti delle aule scolastiche (per le quali, come detto, si giustifica anche una deroga alla regola della messa a disposizione in forza della loro perdurante destinazione pubblica). In senso opposto spinge l'argomento del "simbolo passivo" proposto dalla sentenza *Lautsi II* che relativizza l'influenza sugli alunni di tali simboli<sup>44</sup>. Ma resta il fatto che questo argomento è poco persuasivo, perché trascura quel particolare influsso che il crocifisso esercita nelle aule scolastiche, di cui parla il *Bundesverfassungsgericht*, il quale sottolinea il carattere "evocativo" e "propagativo" del contenuto di fede che questo simbolo rappresenta<sup>45</sup>; e perché non tiene conto della percezione soggettiva di uno studente di giovane età<sup>46</sup>. Più ampiamente, sottovaluta la carica emotiva propria dei simboli e la forza del linguaggio simbolico che veicola la dialettica fra inclusione ed esclusione, a seconda che il simbolo sia o meno condiviso<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> BVerfG, 1 BvR 471/10, 27 gennaio 2015. "The judgment enforces the central principle that all religions must be treated equally. It displays sensitivity towards the importance of religious faith and a differentiated approach to the impact religious symbols may have. The consequence of the judgment is - though not spelled out in these terms - that it is not outward appearance but rather human substance that counts when individuals' religiously-motivated comportment is to be evaluated": **M. MAHLMANN**, *Religious Symbolism and the Resilience of Liberal Constitutionalism: On the Federal German Constitutional Court's Second Head Scarf Decision*, in *German Law Journal*, 4/2015, p. 899.

<sup>44</sup> È un "simbolo essenzialmente passivo" e quindi "non gli si può attribuire una influenza sugli allievi paragonabile a quella che può avere un discorso didattico o la partecipazione ad attività religiose" (§ 72). Sul concetto cfr. **I. RUGGIU**, *Il crocifisso come "simbolo passivo" nella Lautsi II: riflessioni sulle tecniche argomentative dei giudici nei conflitti multiculturali e religiosi*, in *www.diritticomparati.it*, 28 luglio 2011.

<sup>45</sup> BVerfGE 93, 1, 16 maggio 1995.

<sup>46</sup> **B. CONFORTI**, *Crocifisso nelle scuole, una sentenza che lascia perplessi*, in *www.Affari internazionali.it*, 24 marzo 2011; **F.M. PALOMBINO**, *La decisione della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Lautsi: un uso incongruo della nozione di "simbolo passivo"*, in *Riv. dir. intern.*, 2/2011, p. 463 ss.

<sup>47</sup> "Quella che sottende il linguaggio dei simboli religiosi e politici, nella loro proiezione sociale, è dunque una logica che contrappone l'inclusione all'esclusione, senza mezzi termini: o si è dentro la comunità (e il "riconoscimento" del simbolo ne è testimonianza) o si è fuori (e allora si percepirà il simbolo stesso come estraneo ed ostile)" **A. MORELLI**, *Simboli, religioni e valori nelle democrazie costituzionali contemporanee* (in *www.forum costituzionale.it*); vedi anche **ID.**, *Icone, simboli di Stato e monopolio dei simboli religiosi*, in *Quad. cost.li*, 1/2004, p. 139; **G. BRUNELLI**, *Simboli collettivi e segni individuali di appartenenza*



Senza dire che l'argomento appare contraddittorio, perché depotenzia il significato del crocifisso in contrasto con l'idea - sostanzialmente accettata in quella medesima decisione - che sia rappresentativo dell'identità nazionale<sup>48</sup>.

Tutto ciò, dimostra in conclusione che una corretta lettura dei principi costituzionali non suggerisce affatto di impedire l'ingresso della religione negli spazi pubblici, fatta eccezione per le speciali esigenze di neutralità degli ambienti scolastici frequentati da alunni in tenera età<sup>49</sup>, bensì di adottare criteri ragionevolmente omogenei per regolarne la presenza.

---

*religiosa: le regole della neutralità*, in *Annuario 2007*, cit., p. 322.

<sup>48</sup> **M. PACINI**, *La Cedu e il crocifisso nelle aule scolastiche*, in *Giorn. dir. amm.*, 8/2011, p. 859. Per notazioni critiche all'argomento del simbolo passivo cfr. anche **M. BIGNAMI**, *Il crocifisso nelle aule scolastiche dopo Strasburgo: una questione ancora aperta*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011, p. 7; **G. ANDREONE**, *L'identità culturale di un popolo appesa ai muri della scuola. In margine alla sentenza della Grande Camera nel caso Lautsi*, in *Dir. umani e dir. intern.*, 5/2011, p. 579 ss.; **S. ANITORI**, *La sentenza della Corte europea sul crocifisso, tra margine di discrezionalità e principio di uguaglianza*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1 luglio 2011, p. 5; **G. BRUNELLI**, *La laicità italiana tra affermazioni di principio e contraddizioni della prassi*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2013, p. 13 s.; a favore cfr. invece **P. CAVANA**, *I simboli religiosi nello spazio pubblico nella recente esperienza europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2012, p. 14 ss.: gli studenti "non potrebbero ritenersi lesi nella propria sfera giuridica dalla mera presenza di un simbolo religioso corrispondente alle tradizioni del paese, se non sulla base di un pregiudizio nei confronti di esse e/o della religione *tout court*".

<sup>49</sup> Non è incoerente con questa lettura la decisione del giudice amministrativo (Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 1388 del 2017) che considera legittimi i provvedimenti che hanno autorizzato la benedizione pasquale da svolgersi nei locali scolastici. Infatti, in base ai provvedimenti, "le benedizioni sarebbero state limitate, all'interno delle scuole primarie, ad orario extra scolastico e alla sola presenza del personale docente, ATA ed amministrativo, senza la presenza dei bambini". Resta dunque ferma la tutela dei bambini da possibili forme di indottrinamento. In termini più generali, il giudice rileva che "nell'ordinamento non è rinvenibile alcun divieto di autorizzare lo svolgimento nell'edificio scolastico, ovviamente fuori dell'orario di lezione e con la più completa libertà di parteciparvi o meno, di attività (ivi inclusi gli atti di culto) di tipo religioso".