

Una storica condanna antidiscriminatoria a tutela della propaganda dei non credenti (Corte d'appello di Roma, II sez., 9 febbraio 2023, n. 1923)*

di Marco Croce

A historic anti-discrimination conviction protecting the propaganda of nonbelievers (Court of Appeal of Rome, II sec., Feb. 9, 2023, no. 1923)

This case note analyzes a judgment of the Court of Appeals of Rome concerning some posters for the propagation of atheism, whose posting had been forbidden by the Municipality of Verona. Such prohibition results in substantive censorship of religious (atheistic) propaganda and, therefore, in discrimination. The judgment is logically articulated, and also presents innovative insights with specific regard to the award of punitive damages as a deterrent against unjustified compressions of freedom of conscience by public administrations.

Keywords: Freedom of religion; Atheistic propaganda; Principle of non discrimination; Secularism.

SOMMARIO: 1. Il caso e l'ordinanza di rinvio della Corte di cassazione. – 2. La decisione della Corte d'appello: la cornice dei principî di diritto. – 3. Il giudizio sulla qualificazione del messaggio propagandistico dell'U.A.A.R. – 4. La valutazione della discriminatorietà della condotta del Comune di Verona. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Il caso e l'ordinanza di rinvio della Corte di cassazione

La vicenda è ormai nota ed è stata abbondantemente commentata in dottrina (Baldassarre 2020; Colaianni 2020; Croce 2020; Fiorita 2020; Freni 2020; Miraglia 2020; Parisi 2020; Pasquali Cerioli 2020; Viani 2020), per cui, ai fini dell'inquadramento del caso, basterà esporre sinteticamente i fatti e la decisione della Cassazione che ha rinviato la questione alla Corte d'Appello di Roma per una nuova valutazione alla luce dei principî di diritto enunciati.

* Contributo sottoposto a valutazione.

L'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti, nell'ambito di una delle tante iniziative pubblicitarie riguardanti le sue campagne di sensibilizzazione alla luce dei propri valori statutari¹, aveva provato a far affiggere anche a Verona i manifesti in cui era presente la locuzione Dio, barrata con una crocetta sulla D a eliminare la lettera, che serviva per lanciare un messaggio basato su ciò che rimaneva, cioè l'io: dieci milioni di italiani vivono bene senza dio e quando sono discriminati possono contare sull'ausilio dell'associazione che si propone di tutelare i loro diritti.

Non vi è chi non veda come il messaggio fosse in tutto rivolto semplicemente a fare pubblicità al fatto che dalle recenti statistiche i non credenti in Italia risultano essere circa dieci milioni (dunque la prima minoranza "religiosa" in termini numerici)² e, ovviamente, l'Unione si proponeva come referente di questa moltitudine cercando di rendere nota la propria esistenza e la propria attività. Era presente in realtà anche un evidente contenuto propositivo, nella parte in cui, sempre nello stile dello

¹ Nello Statuto dell'U.A.A.R. si legge: Art. 2 I valori a cui si ispira l'attività dell'UAAR sono: l'eudemonismo; la razionalità; il laicismo; l'autodeterminazione; il rispetto dei diritti umani; la democrazia; il pluralismo; l'uguaglianza; la valorizzazione delle individualità; la libertà di coscienza, di espressione e di ricerca; l'acquisizione della conoscenza attraverso il metodo scientifico; il principio di pari opportunità nelle istituzioni per tutti i cittadini, senza distinzioni basate sul sesso, sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale, sulle concezioni filosofiche o religiose, sulle opinioni politiche, sulle condizioni personali e sociali, sulla "razza". Art. 3 L'UAAR si propone i seguenti scopi generali: tutelare i diritti civili degli atei e degli agnostici, a livello nazionale e locale, opponendosi a ogni tipo di discriminazione, giuridica e di fatto, nei loro confronti, attraverso iniziative legali e campagne di sensibilizzazione; contribuire all'affermazione concreta del supremo principio costituzionale della laicità dello Stato, delle scuole pubbliche e delle istituzioni, e ottenere il riconoscimento della piena uguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini indipendentemente dalle loro convinzioni filosofiche e religiose. In particolare, pretendere l'abolizione di ogni privilegio accordato, di diritto o di fatto, a qualsiasi religione, in virtù dell'uguaglianza di fronte alla legge di religioni e associazioni filosofiche non confessionali; affermare, nel quadro di una concezione laica, razionale e areligiosa dell'esistenza, il diritto dei soggetti a compiere in autonomia le scelte relative alla sessualità e alla riproduzione, comprese quelle sulla interruzione volontaria della gravidanza; a stringere unioni familiari legalmente riconosciute, senza distinzioni di sesso, e a recedere dalle stesse; a determinarsi liberamente sulla propria fine vita; sostenere la libertà della ricerca scientifica, filosofica ed artistica; operare perché tali diritti e libertà trovino piena sanzione ed effettiva garanzia; promuovere la valorizzazione sociale e culturale delle concezioni del mondo razionali e non religiose, con particolare riguardo alle filosofie atee e agnostiche (cfr. <https://www.uaar.it/uaar/statuto/>).

² Per una lettura aggiornata delle statistiche riguardanti la nuova geografia religiosa si veda la recente indagine contenuta in Garelli 2020 che segnala come l'Italia religiosa sia in grande movimento, per la crescita dell'ateismo e dell'agnosticismo tra i giovani, l'aumento di fedi diverse da quelle della tradizione, la ricorrente domanda di forme nuove o alternative di spiritualità. In particolare, riguardo alla non credenza, dalla ricerca emerge che lo stesso mondo della non credenza, lungi dall'essere composto, come tradizionalmente si tende ancora a considerare, da individui ostili alla religione o privi di bisogni spirituali, manifesta invece una varietà di approcci e di soluzioni equiparabile al mondo di coloro che si dicono credenti.

slogan pubblicitario, si faceva riferimento alla possibilità di vivere bene e serenamente anche senza la necessità di orientare la propria vita in senso teista. Quest'aspetto è sicuramente una delle novità del tornante storico che ci troviamo a vivere per quanto riguarda le nuove forme della non credenza, non più inquadrabili nell'unica forma dell'ateismo anticlericale classico, ma sempre più rivolte a riempire di senso, sulla base di un'etica di taglio umanistico, la vita degli individui, anche proponendo servizi molto simili quando non identici rispetto ai tradizionali gruppi religiosi (Floris 2011; Garelli 2020; Baldassarre, Croce 2022; Baldassarre 2023; Mazzola, Angelucci, Baldassarre 2024).

Fatto sta che a fronte di questo messaggio propagandistico non solo il Comune di Verona, cosa che ci si sarebbe potuti anche aspettare visto l'orientamento politico del Sindaco dell'epoca, ma anche il Tribunale e la Corte d'Appello di Roma, chiamati in causa dall'azione antidiscriminatoria dell'U.A.A.R., avevano giudicato lesa un fantomatico "sentimento religioso della popolazione", non riconoscendo alla propaganda dei non credenti lo statuto che invece chiaramente si poteva evincere dall'interpretazione dell'art. 19 Cost che già dal 1979 la Corte costituzionale aveva affermato, raffinandola via via nelle successive decisioni fino ai giorni nostri. Con la conseguenza che quei manifesti non avevano potuto essere affissi nel territorio veronese.

Particolarmente significativa appariva l'ignoranza o, comunque, la mancata considerazione della giurisprudenza costituzionale da parte degli organi giudicanti, tanto che in dottrina a più riprese si è parlato di "ovvietà" (Croce 2020; Pasquali Cerioli 2020) con riferimento alla motivazione dell'ordinanza della Cassazione che ha censurato i giudici di merito rinviando la causa alla Corte d'Appello di Roma per una nuova statuizione.

In particolare la Suprema Corte aveva sancito come principî di diritto da applicare nel giudizio di rinvio: *a)* ai sensi delle disposizioni costituzionali che innervano il principio supremo di laicità dello Stato, dell'art. 10 della Carta di Nizza e dell'art. 9 della CEDU, «deve essere garantita la pari libertà di ciascuna persona che si riconosca in una fede, quale che sia la confessione di appartenenza, ed anche se si tratta di un credo ateo o agnostico, di professarla liberamente»; *b)* dal riconoscimento del diritto di libertà di coscienza anche agli atei o agnostici «discende il diritto di questi ultimi di farne propaganda nelle forme che ritengano più opportune, attesa la previsione aperta e generale dell'art. 19 Cost.»; *c)* il diritto di propaganda e di diffusione del proprio credo religioso «non deve tradursi nel vilipendio della fede da altri professata, secondo un accertamento che il giudice di merito è tenuto ad effettuare con rigorosa valutazione»; *d)* il principio della parità di trattamento sancito dalla normativa antidiscriminatoria «impone che venga assicurata una forma

di uguaglianza tra tutte le forme di religiosità, in esse compreso il credo ateo o agnostico, e la sua violazione integra la discriminazione vietata».

2. *La decisione della Corte d'appello: la cornice dei principî di diritto*

Prima di analizzare i punti salienti della decisione della Corte d'appello di Roma, vale la pena svolgere alcune riflessioni sulla cornice della decisione rappresentata dagli importanti principî di diritti posti dalla Cassazione.

Come si è detto, si tratta di principî che avrebbero dovuto essere considerati ovvii e dall'amministrazione comunale e, a maggior ragione, dagli organi giudicanti intervenuti. Ma il fatto che così non sia stato tradisce una certa qual difficoltà, evidentemente, a farli diventare pratica giuridica vivente. È bene quindi ricostruirne la genesi e ribadirne la portata vincolante.

In primo luogo, da questa cornice viene ribadito che il fenomeno della non credenza trova la sua tutela "naturale" nel concetto stesso di libertà religiosa, che il nostro maggior studioso aveva scolpito nelle bellissime definizioni contenute nei suoi fondamentali lavori: «la libertà religiosa è la facoltà spettante all'individuo di credere a quello che più gli piace, o di non credere, se più gli piace, a nulla. Onde ugualmente riconosciuto e protetto deve essere il diritto alla irreligione, all'acconfessionalismo, alla miscredenza, alla incredulità» (Ruffini 1924, 198)³.

Grazie anche alle pregevoli ricostruzioni dottrinali degli anni '60 e '70, in particolare quella di Carlo Cardia, sembravano non esserci più dubbi sul fatto che non credenza e religione costituissero «sul terreno filosofico e sociale una unità dialettica indissolubile» che avrebbe dunque necessitato di «una sostanziale unità di regolazione giuridica» (Cardia 1973, 17)⁴.

E non a caso la Corte costituzionale aveva modificato il suo orientamento con la sentenza n. 117 del 1979 ascrivendo la tutela dei non credenti all'art. 19 della Costituzione, arricchendo poi nelle sentenze successive la definizione della libertà garantita da quella disposizione in particolare con la n. 334 del 1996: «Gli articoli 2, 3 e 19 della Costituzione

³ La definizione si trova a p. 279 nella ristampa presso l'editore il Mulino del 1992. In un precedente lavoro la definì come quella libertà «che non prende partito né per la fede, né per la miscredenza», dal momento che «vuole creare e mantenere nella società una condizione di cose tale, che ogni individuo possa proseguire e conseguire a sua posta quei due fini supremi, senza che gli altri uomini, o separati o raggruppati in associazioni o anche impersonati in quella suprema collettività che è lo Stato, gli possano mettere in ciò il più piccolo impedimento o arrecare per ciò il più tenue danno» (Ruffini 1901, 7).

⁴ Per la ricostruzione complessiva del dibattito dottrinale in materia sia consentito rinviare a Croce 2012.

garantiscono come diritto *la libertà di coscienza in relazione all'esperienza religiosa*. Tale diritto, sotto il profilo giuridico-costituzionale, rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2. Esso spetta ugualmente tanto ai credenti quanto ai non credenti, siano essi atei o agnostici»⁵.

La cosa davvero sorprendente delle decisioni dei giudici di merito, come detto, è stata proprio non aver considerato e applicato questi chiari disposti del giudice delle leggi: non a caso la Cassazione pone a fondamento del suo ragionamento e della sua decisione queste due inequivocabili sentenze sulla base delle quali non paiono più esserci nemmeno voci dottrinali dissonanti, anche se raramente qualcuno prova ancora a sostenere che il fenomeno della non credenza sia garantito dall'art. 21 Cost. e non dall'art. 19.

Se in dottrina c'è ancora un disaccordo riguardo all'equiparazione della non credenza alla religione, tale disaccordo è incentrato semmai sulla non piena inquadrabilità del fenomeno all'interno della categoria confessione religiosa al fine di poter raggiungere una pattuizione bilaterale con lo Stato, anche se non mancano voci convincenti che vanno in tal senso (Parisi 2020, 70)⁶.

Sicuramente la decisione che si commenta va nel senso indicato dalla dottrina più avanzata, equiparando il "credo" (Fiorita-Onida 2011) dei non credenti a quello dei credenti e, ovviamente, così ragionando, unità di regolamentazione giuridica non può che significare pari libertà e diritto di propaganda, nelle stesse forme e nella stessa misura, sia a livello individuale, sia a livello collettivo.

3. *Il giudizio sulla qualificazione del messaggio propagandistico dell'U.A.A.R.*

Alla luce di questo inquadramento dogmatico, la Corte d'appello di Roma si è dunque dovuta occupare in primo luogo della valutazione del messaggio propagandistico dell'U.A.A.R., per verificare che esso rappresentasse effettivamente estrinsecazione di propaganda a-religiosa e

⁵ Se ne può leggere il testo in *Giur. cost.*, 1996, 2921.

⁶ In particolare l'autore fa notare che «le odierne problematiche dell'ateismo evidenziano come, nella tutela della 'non credenza', il punto giuridico centrale venga a essere costituito dall'effettiva fruizione della libertà religiosa collettiva, così come disegnata dalla Carta costituzionale repubblicana e, poi, esaltata dal giudice delle leggi in diverse occasioni. Sotto questo profilo, l'esercizio, in condizioni di eguale libertà, dell'ateismo organizzato dovrebbe preludere, verosimilmente, a una estensione in favore delle proiezioni comunitarie della negazione del trascendente e delle istanze razionalistiche, nella loro generalità, delle stesse garanzie riservate alle organizzazioni confessionali» (p. 78).

che esso fosse compatibile coi limiti che comunque anche la propaganda religiosa conosce, così come tutte le manifestazioni del pensiero, e, in particolare, col limite che nel nostro diritto è rappresentato dai delitti contro le confessioni religiose di cui agli artt. 403 e 404 del Codice penale⁷.

Per operare il giudizio di ascrivibilità del messaggio al diritto di propaganda dei non credenti il messaggio pubblicitario-propagandistico contenuto sui cartelloni censurati è stato oggetto di una analisi tesa a mettere in evidenza il fatto che la negazione di D(io) operata attraverso la crocetta sulla lettera non fosse una mera negazione, ma contenesse «un'affermazione, ossia che è possibile una esistenza positivamente vissuta senza Dio, rafforzata, sotto il profilo grafico, attraverso la tecnica pubblicitaria della elisione della lettera D»⁸. Non dunque attacco verso l'altrui fede, ma esposizione in forma sintetica della propria.

Il giudice del rinvio sottolinea poi anche la dimensione propagandistico-pubblicitaria del riferimento all'esistenza dell'U.A.A.R. come organizzazione esponenziale degli interessi dei non credenti in grado di operare per garantire che gli stessi non siano discriminati. Anche qui, nessun attacco a nessuna religione, ma semmai rivendicazione di esistenza di una collettività al servizio di un'idea.

Sulla base di questa disamina si conclude dunque che il contenuto in esame merita la tutela di cui all'art. 19 Cost.⁹.

Ma la vera insidia riguardo alla piena estensione del diritto di propaganda non riguardava tanto la ascrivibilità del messaggio alla libertà di coscienza, piuttosto difficile da negare¹⁰, quanto l'eventuale superamento del limite costituito dal diritto penale¹¹.

⁷ A pagina 8 della decisione si legge infatti: «avuto riguardo al quadro normativo e giurisprudenziale nazionale, comunitario e internazionale richiamato dalla Suprema Corte nella motivazione della sentenza, per quanto attiene alla valutazione di merito demandata a questa Corte nei riportati principi di diritto, vanno in questa sede valutati: 1) il contenuto del manifesto censurato, al fine di verificarne la meritevolezza della tutela indicata quale espressione della libertà di coscienza; 2) se il contenuto del manifesto sia o meno rispettoso degli altri diritti egualmente tutelati e quindi non costituisca aggressione o vilipendio della fede da altri professata».

⁸ P. 8 della decisione.

⁹ In maniera forse ultronea si aggiunge che il messaggio merita tutela altresì dal punto di vista dell'art. 21 Cost.

¹⁰ Anche se la Corte d'appello nella sentenza cassata aveva proprio negato l'esistenza della propaganda ateistica considerando il messaggio privo di contenuti propositivi.

¹¹ Non a caso la dottrina che più compiutamente negli ultimi anni ha ricostruito l'essenza della libertà di propaganda non ha mancato di sottolineare come questo limite debba essere attentamente valutato: la decisione della Cassazione viene infatti giudicata in parte approssimativa nella parte in cui ritiene «*tout court*, limite alla propaganda i reati di vilipendio, senza analizzare l'eventuale efficacia scriminante, ai sensi dell'art. 51, primo comma, c.p., dell'esercizio del correlato diritto, questione invece ampiamente indagata in relazione alla critica e alla satira» (Pasquali Cerioli 2020, 52).

E su tale aspetto l'indagine della Corte d'appello si fa assai rigorosa: pur prestando ossequio al tema dei limiti alla libertà di propaganda, si sottolinea come questo limite debba essere valutato in senso assai restrittivo e con estremo rigore, pena il totale svuotamento della libertà stessa (così come indicato anche dalla Cassazione), potendosi considerare inibite solamente le espressioni concretizzanti un'offesa chiara, diretta e grave rispetto all'altrui sentimento religioso. Ma non possono rientrarvi semplici elementi di contrapposizione allo stesso.

Da questo punto di vista si ritiene che «la professione di ateismo, la prospettazione in senso positivo di una vita senza Dio e la propaganda a favore della UAAR contro le discriminazioni, non comporti, nel complessivo significato del messaggio, alcuna forma di aggressione o svilimento dell'altrui fede religiosa, essendo detto contenuto rivolto a contrapporre la concezione senza Dio della vita propria degli atei e agnostici razionalisti alla concezione religiosa "positiva" dell'esistenza, senza perciò stesso trasmodare in un attacco diretto contro la religione in generale o ad una fede in particolare»¹². Come a dire, è possibile che a una persona religiosa possa (soggettivamente) dar fastidio sentirsi dire che Dio non esiste, ma questo non può in alcun modo considerarsi oggettivamente un attacco alla fede altrui, anche perché se così non fosse verrebbe meno evidentemente proprio il contenuto minimo della garanzia costituzionale del diritto a non credere¹³.

Anche dal punto di vista grafico, sottolinea la Corte, il risalto attribuito alla parola Dio, nell'opera di negarne l'esistenza con la crocetta, non è indicativo di intento aggressivo o spregiativo, anche in ragione del fatto che «detta espressione grafica equivale, sotto il profilo semantico, alla parola ateo, in greco *átheos*, derivante da *theós* 'dio', preceduta dall'alfa privativa, ossia "senza Dio"». Questo passaggio motivazionale si conclude assai seccamente, con un tono che sa di rimprovero verso i giudici di merito precedenti, con la constatazione che «non risulta alla Corte che la parola ateo sia considerata di per sé offensiva della fede religiosa, solo perché racchiude in sé la negazione di Dio».

Come si vede, dunque, una spiegazione logica e quasi scontata del perché una tale campagna pubblicitaria non possa considerarsi lesiva dell'altrui sensibilità religiosa¹⁴.

¹² P. 9 della decisione (corsivo aggiunto).

¹³ Si finirebbe insomma per dar ragione alla (insostenibile) tesi sostenuta da Origone 1950.

¹⁴ Logica e rigore che sembrano invece mancare al giudice amministrativo su altre campagne pubblicitarie dell'U.A.A.R. sulle quali si vedano i commenti di Baldassarre 2020, 528-529.

4. *La valutazione della discriminatorietà della condotta del Comune di Verona*

La parte meno scontata della decisione della Corte d'appello di Roma è invece quella dell'accertamento della discriminatorietà della condotta e della condanna del Comune di Verona, dove al rigore che contraddistingue tutta la decisione si affianca una non comune durezza della pronuncia che si spinge a utilizzare, forse per la prima volta nell'ambito del contenzioso inerente alla materia "diritto e religione", lo strumento del risarcimento del danno in funzione dissuasiva, cioè anche pro-futuro.

Ma andiamo per ordine: in punto di valutazione della discriminatorietà della condotta si ribadiscono principi consolidati che erano stati ignorati dai giudici di merito, ossia che sia integrata la discriminazione vietata quando, nella comparazione tra due o più soggetti, *non necessariamente nello stesso contesto temporale*, uno di essi è stato, è, o sarebbe avvantaggiato rispetto all'altro, sia in via diretta che in via indiretta, secondo le regole base del diritto antidiscriminatorio. E da questo punto di vista il giudice del rinvio ha gioco facile nel sottolineare come sia «agevole rilevare, facendo la comparazione con il trattamento riservato alla manifestazione del credo cattolico», come la propaganda cattolica sia pervasivamente assicurata attraverso i mezzi di comunicazione di massa sia pubblici che privati, come nessuna censura abbiano mai incontrato le manifestazioni di pensiero cattolicamente orientate, anche attraverso volantini e manifesti, «su tematiche quali l'aborto e l'eutanasia, nelle quali l'ispirazione religiosa comporta la proposizione di modelli comportamentali antitetici a quelli proposti dai non credenti»¹⁵. Una contestualizzazione che fa emergere in tutta la sua discriminatorietà la censura dei manifesti di propaganda della non credenza.

Di conseguenza, risulta che «il non aver consentito l'affissione di dieci manifesti contenenti la professione di ateismo, risulta evidentemente discriminatorio nei confronti degli atei e degli agnostici razionalisti dei quali l'UAAR si propone come ente esponenziale, *perché significa precludere a tali categorie di persone il diritto di manifestare il proprio credo laico o agnostico, mentre ciò è consentito, ad esempio, a coloro che professano la fede cattolica*»¹⁶.

¹⁵ P. 10 della decisione. Parole che, per l'appunto, necessiterebbero di profonda meditazione da parte del giudice amministrativo che ha impedito all'U.A.A.R. di propagandare proprie idee in tema di obiezione di coscienza all'aborto (v. quanto detto nella nota precedente). Come sottolineato da Freni 2020, 838, «la discriminazione in danno di un'associazione alla quale si nega il diritto di propagandare un messaggio religioso di segno negativo sussiste anche quando i messaggi religiosi di segno positivo risultino avere beneficiato soltanto in passato e poter beneficiare soltanto in futuro della concessione di spazi negata invece allo stato attuale ai messaggi del primo tipo. La contestualità delle richieste è, in altre parole, irrilevante».

¹⁶ *Ibidem*. Corsivo aggiunto.

Come a dire, la propaganda ateistica è condizione di esistenza dell'ateismo nello spazio pubblico. E come tale non può essere censurata.

Dopo aver dunque verificato l'esistenza della discriminazione la Corte d'appello passa alla parte "punitiva" della decisione: viene ovviamente emanato l'ordine di cessazione della condotta antidiscriminatoria, viene per l'effetto ordinata l'affissione dei dieci manifesti che era stata richiesta dieci anni prima, viene ordinata la pubblicazione a spese del Comune di Verona sul Corriere della Sera dell'estratto della sentenza e, soprattutto, si condanna al risarcimento del danno facendo applicazione dello strumento della quantificazione "dissuasiva"¹⁷.

Questo è probabilmente l'aspetto più innovativo e foriero di interesse della decisione: il giudice del rinvio non si limita a quantificare il danno patito dall'U.A.A.R. nel non aver potuto per dieci anni affiggere quei manifesti di propaganda nel territorio del Comune di Verona, ma si spinge a considerare l'associazione come esponenziale di valori costituzionali primari come la libertà di coscienza non solo riguardo ai propri iscritti (che sono qualche migliaia), ma anche riguardo ai non credenti nel loro insieme (che sono stimati in oltre dieci milioni). Come a dire: il danno è stato fatto a un valore costituzionale fondamentale, a milioni di individui, all'idea stessa di società pluralistica aperta nella quale possano circolare liberamente tutte le opinioni¹⁸.

Ed è stato fatto ignorando consolidati indirizzi giurisprudenziali della Corte costituzionale. Tale è stata la gravità della condotta del Comune (e, sia detto, anche dei giudici di merito) che la stessa merita una punizione esemplare che serva a dissuadere altre pubbliche amministrazioni in futuro dal porre in essere tale tipo di condotte.

Per questo motivo la condanna al danno non patrimoniale viene quantificata in 50 mila euro, ai quali vengono aggiunte le spese legali e di pubblicazione della sentenza. E che questo tipo di dissuasione sia un efficace rimedio sembra essere dimostrato dal fatto che il Comune di Verona non abbia battuto ciglio e anzi si sia affrettato a pagare temendo forse che il corso del tempo unito al tasso di interesse legale molto alto del periodo lo avrebbe costretto poi a un esborso nominalmente ben maggiore¹⁹. Sarebbe però opportuno anche aggiungere, sempre in fun-

¹⁷ Uno strumento non certo sconosciuto all'ordinamento, che trae origine dalla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 16601/2017, e che è già stato oggetto di numerosi studi in dottrina (Cicero 2018; De Menech 2019; Carabetta 2020; Bianchi-Rizzuti 2020; De Lucia 2021).

¹⁸ In questo senso vedi Freni 2020, 849: «Soltanto riconoscendo piena libertà anche alle credenze ateistiche si potrà ritenere, d'altro canto, che le convinzioni religiose presenti nella popolazione siano il frutto di scelte compiute con consapevolezza, perché, laddove sussistesse invece un regime che limitasse le opzioni spirituali... molti sarebbero costretti a scegliere entro un paniere oligopolistico sostanzialmente ristretto».

¹⁹ Il totale pagato dal Comune di Verona è stato di euro 113.145,59 (v. https://www.comune.verona.it/media/1/_ComVR/Cdr2023/Tributi/Amministrazione_trasparente_2023/determ._n._2733_del_23.06.2023.pdf).

zione dissuasiva, il deferimento dei responsabili alla Corte dei Conti per danno erariale, quanto meno per i casi, come questo, di così clamorosa violazione di principi basilari dell'ordinamento in un contesto interpretativo privo di incertezze.

5. Osservazioni conclusive

La decisione commentata, come già detto, si segnala per chiarezza, logica stringente e ispirazione costituzionalmente orientata nel solco della massima espansione possibile della libertà di coscienza. C'è da augurarsi che "faccia giurisprudenza", al di là del merito della causa, per il metodo molto rigoroso applicato nel vagliare gli eventuali limiti opponibili alla libertà di propaganda.

Troppo spesso si è assistito, negli ultimi anni, a decisioni, anche apicali, soprattutto della Cassazione penale, che hanno trattato la materia attinente ai rapporti tra diritto e religione con una certa qual superficialità.

L'aver applicato, in un caso che avrebbe dovuto quasi esser considerato "di scuola", forse per la prima volta quanto sancito dal giudice delle leggi in tema di interpretazione dell'art. 19 Cost., potrebbe davvero rappresentare il momento di non ritorno, l'abbandono definitivo di tutte le suggestioni interpretative *à la* Origone. E, forse, l'aver scolpito nelle motivazioni, sia da parte della Cassazione che dalla parte della Corte d'appello, l'idea di un "credo" dei non credenti, potrebbe finalmente portare a esiti interpretativi riguardo alla equiparazione alle confessioni religiose delle associazioni filosofiche non confessionali che ancora stentano a essere portati avanti.

Vi è poi, al di là di queste questioni di principio assai importanti, la questione della capacità dissuasiva dello strumento di condanna: sembra proprio questo l'elemento di maggior novità e importanza della decisione. In effetti, molte amministrazioni locali spesso e volentieri usano il loro potere per ostacolare la piena affermazione della libertà religiosa, si pensi al contenzioso in tema di simboli religiosi e in tema di edilizia di culto tanto per rimanere ai più noti. Il problema in questi casi è che anche quando poi si arrivi alla condanna dell'operato della pubblica amministrazione non si ottiene che al limite il risarcimento del danno patito, ma non si riesce ad avere soddisfazione riguardo al pieno godimento della propria situazione soggettiva. Ecco allora che cominciare a condannare in funzione dissuasiva e, si ripete, cominciare a porre il tema del danno erariale da parte di chi compie le attività discriminatorie, potrebbe rappresentare quel pungolo necessario per far sì che non ci si possa così facilmente trincerare dietro pratiche oppostive. E anche questa potrebbe essere la via per in un futuro prossimo consentirci di affermare che la libertà religiosa in Italia non è più un percorso incompiuto.

Marco Croce
 Dipartimento di Scienze giuridiche
 Università di Firenze
 Via delle Pandette 35
 50127 Firenze
 marco.croce@unifi.it

Riferimenti bibliografici

- Alicino, Francesco. 2023. *Ateismo e laicità nell'esperienza giuridica italiana*, in *Diritto, religione, coscienza: il valore dell'equilibrio. Liber amicorum per Erminia Camassa*. Modena: Mucchi editore.
- Baldassarre, Silvia. 2020. «“Dio” o “Io”: diritto di propaganda religiosa “al pari e nella stessa misura”». *Diritto e religioni*, 1.
- Baldassarre, Silvia, 2023. *Contributo allo studio delle organizzazioni filosofiche e non confessionali nel diritto italiano e internazionale*. Pisa: ETS.
- Baldassarre, Silvia, Croce, Marco. 2022. «Non credenti e Globalizzazione. Prima appunti per una ricerca». *Quad. dir. pol. eccl.*, 1.
- Bianchi, Davide, Rizzuti, Marco. 2020. *Funzioni punitive e funzioni ripristinatorie. Combinazioni e contaminazioni tra sistemi*. Torino: Giappichelli.
- Carabetta, Stefano. 2020. *“Punitive damages” e teoria della responsabilità civile. La funzione compensativa del risarcimento punitivo*. Torino: Giappichelli.
- Cardia, Carlo. 1973. *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai giorni nostri*. Bari: De Donato.
- Cicero, Cristiano. 2018. *I danni punitivi*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Colaiani, Nicola. 2020. «Propaganda ateistica: laicità e divieto di discriminazione». *Questione giustizia*, online (10/6/2020).
- Croce, Marco. 2012a. *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*. Pisa: ETS.
- Croce, Marco. 2012b. «I non credenti». *www.forumcost.it*.
- Croce, Marco. 2020. «Opportune (e ovvie) precisazioni della Cassazione in tema di propaganda del non credere». *Quad. cost.*, 2.
- De Lucia, Sara. 2021. *L'«impatto» dei punitive damages sul sistema italiano di responsabilità civile*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- De Menech, Carlotta. 2019. *Le prestazioni pecuniarie sanzionatorie. Studio per una teoria dei “danni punitivi”*. Padova: Cedam.
- Fiorita, Nicola. 2020. «La controversia tra l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti e il Comune di Verona». *Giornale di diritto amministrativo*, 5.
- Fiorita, Nicola, Onida, Francesco. 2011. «Anche gli atei credono». *Quad. dir. pol. eccl.*, 1.
- Floris, Pierangela. 2011. «Ateismo e Costituzione». *Quad. dir. pol. eccl.*, 1.
- Freni, Fortunato. 2020. «La libertà di propaganda religiosa include anche i messaggi di orientamento ateistico». *Quad. dir. pol. eccl.*, 3.

- Garelli, Franco. 2020. *Gente di poca fede. Il sentimento religioso nell'Italia incerta di Dio*. Bologna: Il Mulino.
- Mazzola, Roberto, Angelucci, Antonio, Baldassarre, Silvia (ed. by). 2024 (in corso di pubblicazione), *The Complex World of Philosophical and Non-Religious Beliefs. Legal and Social Aspects*. Granada: Comares Editorial.
- Miraglia, Fabiana. 2020. «Non credo, dunque sono. Credere e non credere, ovvero due facce della stessa medaglia, in una recente ordinanza della Cassazione». *Calumet*, 11.
- Origone, Agostino. 1950. «La libertà religiosa e l'ateismo». *Annali Triestini*.
- Parisi, Marco, 2020. «Credo ateistico e libera comunicazione propagandistica degli orientamenti ideal-spiritali». *www.statoecliese.it*, 13.
- Pasquali Cerioli, Jlia. 2018. *Propaganda religiosa: la libertà silente*. Torino: Giappichelli.
- Pasquali Cerioli, Jlia. 2020. «“Senza D”. La campagna Uaar tra libertà di propaganda e divieto di discriminazioni». *www.statoecliese.it*, 9.
- Ruffini, Francesco, 1901. *La libertà religiosa. Storia dell'idea*. Torino: Fratelli Bocca.
- Ruffini, Francesco, 1924. *Corso di Diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*. Torino: Fratelli Bocca.
- Viani, Alessandra. 2020. «Propaganda ateistica e divieto di discriminazione. Considerazioni a margine dell'ordinanza della Suprema Corte 17 aprile 2020, n. 7893». *Diritto e religioni*, 2.

APP. ROMA – SEZ. II – 9 FEBBRAIO 2023 (ric. n. 3725/2020).

Libertà di coscienza e libertà di religione (individuale e collettiva) – Libertà di propaganda e proselitismo – Diniego dell'istanza di affissione di manifesti di propaganda ateistica – Art. 19 Cost. – Art. 21 Cost. (libertà di manifestazione del pensiero) – Tutela del contenuto del manifesto censurato – Aggressione o vilipendio della fede altrui – Insussistenza – Violazione del principio di parità di trattamento – Sussistenza – Fattispecie.

È discriminatorio il rifiuto dell'istanza di affissione di manifesti di propaganda ateistica, dal momento che il contenuto del manifesto censurato merita la tutela di cui agli artt. 19 e 21 Cost. e non comporta, quanto a contenuto e a forma espressiva, alcuna forma di aggressione o di svilimento dell'altrui fede religiosa. (Nella fattispecie, attenendosi ai principi di diritto sanciti dalla Corte di Cassazione, la Corte d'appello di Roma ha dichiarato il carattere discriminatorio della condotta del Comune di Verona, consistente nel rifiutare l'affissione di dieci manifesti prodotti dalla UAAR recante la scritta “Dio” con la D a stampatello barrata da una crocetta e sotto: “10 milioni di italiani vivono bene senza D. // E quando sono discriminati c'è l'UAAR al loro fianco”, ordinando la cessazione della condotta discriminatoria e, per l'effetto, l'affissione dei dieci manifesti richiesta dall'UAAR, condannando altresì il Comune al risarcimento del danno).