

Il diritto individuale all'esercizio del culto di fronte alle misure di prevenzione: un difficile bilanciamento tra valori costituzionali*.

Silvia Angeletti

Ricercatrice in Diritto ecclesiastico e Diritto canonico
nell'Università di Perugia

SOMMARIO: 1. La sentenza 309 del 2003. Le limitazioni implicite alla libertà religiosa: la tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza. 2. Il giudizio di bilanciamento tra interessi confliggenti. Il principio di proporzionalità nell'applicazione di misure restrittive della libertà religiosa secondo le norme internazionali. 3. La natura giuridica delle misure di prevenzione. Profili di dubbia costituzionalità. 4. L'autorizzazione all'allontanamento dal luogo di soggiorno obbligato nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità. Aperture verso un riconoscimento del diritto all'esercizio comunitario del culto.

1. Con la sentenza n. 309 del 2003¹, la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata una questione di legittimità, riferita all'art. 19 della Costituzione e riguardante l'art. 7 – bis della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (recante *Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*)².

La questione era stata sollevata con ordinanza del tribunale di Catanzaro (22 febbraio 2002)³ e riguardava la vicenda di un soggetto sottoposto alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno nel comune di residenza. Questi aveva chiesto al tribunale l'autorizzazione ad allontanarsi «periodicamente e continuativamente» dal comune nel quale aveva l'obbligo di soggiorno, per potersi recare in altro comune, dove avrebbe partecipato alle funzioni religiose della Chiesa Evangelica – Assemblee di Dio in Italia (Adi).

Una volta accertato che nel comune di residenza del sorvegliato effettivamente non esistevano comunità di fedeli né luoghi di culto di tale confessione religiosa, e preso atto (in base a documentazione offerta dalla confessione in questione) che il richiedente è da diversi anni aderente alle Adi, il tribunale non ha potuto tuttavia concedere l'autorizzazione, poiché la norma stabilita all'art. 7 – bis permette l'allontanamento dal comune di residenza esclusivamente «quando ricorrono gravi e comprovati motivi di salute».

L'assenza di una previsione che autorizzi l'allontanamento dal comune di soggiorno allo scopo di esercitare il culto in forma associata, ad avviso del giudice di merito porrebbe l'art. 7 –

* Il presente scritto è destinato alla pubblicazione sul n. 1, 2005 della rivista *Il Diritto ecclesiastico*.

¹ Corte Costituzionale, (1 ottobre) 7 ottobre 2003, n. 309 (est. Zagrebelsky), in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 2912 - 2923, con nota di S. Baraglia.

² L'art. 7 – bis concerne le ipotesi di autorizzazione ad allontanarsi dal comune di soggiorno ed è stato introdotto dall'art. 11 della legge 13 settembre 1982 n. 646. La disciplina delle misure di prevenzione ha subito ulteriori modifiche a seguito della legge 3 agosto 1988, n. 327, con la quale, tra l'altro, viene imposto il regime del soggiorno obbligato «nel comune di residenza o di dimora abituale», anziché in luogo diverso.

³ L'ordinanza è pubblicata in G. U., 5 giugno 2002, n. 22, 1° serie speciale.

bis in contrasto con l'art. 19 della Costituzione, il quale esplicitamente sancisce il diritto di tutti di professare liberamente la propria fede religiosa, in forma individuale o associata e di esercitarne in privato o in pubblico il culto. Sollevando la questione in questi termini, il tribunale ha accolto solo in parte le deduzioni del richiedente, il quale sosteneva che vi fosse illegittimità costituzionale anche in riferimento all'art. 3 della Costituzione, in quanto la disciplina prevista nella legge 1423 del 1956 determina una discriminazione tra le diverse confessioni religiose. Il tribunale ha invece escluso nel caso di specie una violazione del principio di uguaglianza, sia perché l'asserita discriminazione non sussisterebbe, sia perché la determinazione dei casi di autorizzazione all'allontanamento dal comune di soggiorno obbligato attiene all'ambito della discrezionalità legislativa.

Nel giudizio promosso di fronte alla Corte, l'Avvocatura dello Stato interviene in difesa della costituzionalità dell'art. 7 – bis puntando su due argomentazioni, a nostro avviso non esaustive.

In primo luogo l'Avvocatura ricorda che le Adi hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano (approvata con la legge 22 novembre 1988, n. 517), nella quale viene regolata, tra le altre, la materia dell'assistenza spirituale nelle strutture obbligate e segreganti (ospedali, case di cura, forze armate e di polizia, istituti penitenziari). In particolare, l'art. 6 della legge n. 517 assicura all'interno degli istituti penitenziari l'assistenza spirituale dei ministri di culto designati dalle Adi (e inseriti in un elenco trasmesso alle autorità statali competenti), a richiesta del detenuto, dei familiari, o su iniziativa dello stesso ministro di culto. I ministri di culto incaricati per territorio hanno diritto di accesso all'istituto penitenziario senza autorizzazione e gli oneri finanziari per lo svolgimento di tale servizio sono a carico della confessione religiosa⁴. Ad avviso dell'Avvocatura, le previsioni contenute al riguardo nell'intesa esaurirebbero l'ambito delle richieste formulate dalla confessione religiosa in materia di esercizio delle pratiche di culto per «determinati soggetti».

A ben vedere, però, il richiamo alle previsioni concordate tra lo Stato e la rappresentanza confessionale non esaurisce del tutto la questione, in quanto l'esercizio del culto in forma associata, oltre che un diritto spettante alle confessioni, è un diritto riconosciuto dalla Costituzione quale componente costitutiva della libertà religiosa individuale, garantita a tutti in virtù dell'art. 19⁵. Muovendo da tale presupposto, non sembra si possa ragionevolmente concludere che uno strumento pattizio, quale la disciplina concertata tra lo Stato e le Adi, abbia l'effetto di limitare un diritto costituzionalmente garantito al fedele *uti singulo*.

Implicitamente, l'Avvocatura sembra riconoscere la validità di questo argomento, e infatti, successivamente, prende in esame proprio il disposto di cui all'art. 19.

La libertà religiosa garantita dalla Costituzione, afferma la difesa dello Stato, «incontra dei limiti, stabiliti dalla legislazione in vista della tutela di altre esigenze, tra cui quelle della pacifica convivenza e della sicurezza, compendiate nella formula dell' "ordine pubblico"».

In proposito, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che la formula della sicurezza pubblica esprime una «situazione nella quale viene assicurato al cittadino, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza⁶». La dottrina ha aggiunto che la sicurezza pubblica comprende «le disposizioni che garantiscono il rispetto di certe leggi fondamentali, che attengono alla vita dello Stato, alla vita e all'incolumità dei cittadini, alla salvaguardia dei beni pubblici e privati: la sicurezza pubblica è in

⁴ Sul tema generale dell'assistenza spirituale si rinvia a L. De Luca, v. *Assistenza religiosa*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1958; V. Tozzi, *Assistenza religiosa e diritto ecclesiastico*, Napoli, Jovene, 1985; A. Vitale, v. *Assistenza spirituale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, I, 4°ed., 1987; A. Drigani, *L'assistenza spirituale negli ospedali e nelle carceri*, Roma, LAS, 1988; P. Consorti, *L'assistenza religiosa ai carcerati*, in *Arch. Giur. Filippo Serafini*, 1988, p. 39 e ss.; A. Pennisi, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 111 e ss.; M. Ruotolo, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 101 e ss.

⁵ Cfr. P. Maiolatesi, v. *Assistenza spirituale*, *Enc. Giur. Treccani*, 2001.

⁶ Corte Costituzionale, 23 giugno 1956, n. 2, in *Giur. It.*, 1956, I, 1, c. 553.

pericolo quando la delinquenza può facilmente passare dalla fase programmatica alla fase di attuazione del crimine, quindi, indebolire quelle condizioni di garanzia»⁷.

Così considerati, l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica costituiscono «limitazioni implicite» ai diritti di libertà garantiti dalla Costituzione e, tra essi, certamente, anche alla libertà religiosa individuale. L'osservazione dell'Avvocatura, quindi, si mostra in linea con la posizione assunta dalla giurisprudenza costituzionale in materia; tuttavia, merita a nostro avviso opportuna considerazione anche il significato della formula adottata nel testo costituzionale all'art. 19. Il legislatore costituente, infatti, ha volutamente escluso che l'ordine pubblico potesse essere invocato come limite all'esercizio dei riti religiosi, per i quali sancisce invece il solo limite del buon costume. È stato osservato, al riguardo, che «il motivo di questa sparizione risulta chiaro ove si pensi che il termine “ordine pubblico”, nella prassi di polizia, assume un significato molto vasto, ben noto al legislatore costituente, il quale l'ha voluto eliminare dal novero dei possibili limiti delle libertà da esso garantite proprio al fine di sottrarre questi valori alla discrezione dell'autorità di governo»⁸.

Di conseguenza, lungi dal ritenere operante in ogni circostanza il limite dell'ordine pubblico, in virtù del criterio delle «limitazioni implicite», l'interprete è chiamato ad orientare la sua valutazione del caso di specie anche in ossequio all'esplicito dettato costituzionale, al fine di stabilire se, in una ipotesi di conflitto tra l'interesse pubblico al mantenimento dell'ordine e della sicurezza e l'interesse individuale all'esercizio del culto in forma associata, debba darsi prevalenza al primo.

2. La sentenza della Corte costituzionale muove da una premessa di non poco rilievo: il tribunale avrebbe potuto sollevare una questione di irrazionalità per omissione. Individuando unicamente nelle ragioni di salute una legittima deroga all'obbligo di non allontanarsi dal comune di soggiorno, l'art. 7 – bis, ad avviso della Corte, avrebbe potuto essere considerato arbitrario dal giudice di merito, in base al principio della omogeneità delle ragioni di salute e di quelle di culto. In altre parole, la Corte implicitamente riconosce che, poiché il diritto alla salute e il diritto alla libertà religiosa condividono il medesimo carattere inviolabile e fondamentale, si sarebbe potuta far valere l'irrazionalità di una formulazione che non prevede la stessa disciplina per situazioni analoghe.

L'osservazione della Corte è certamente da condividere, in quanto non si può negare che il diritto di libertà religiosa «quand'anche non espressamente qualificato dalla Costituzione come diritto inviolabile, rientra senz'altro nel novero della categoria di cui all'art. 2 Cost.»⁹.

Il giudice rimettente ha invece fatto valere la diretta violazione dell'art. 19, ritenendo che la legittima discrezionalità del legislatore, nel prevedere casi eccezionali di deroga al regime delle misure di prevenzione, avrebbe dovuto arrestarsi di fronte al diritto di libera professione della fede religiosa.

⁷ P. Nuvolone, v. *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1976.

⁸ F. Finocchiaro, *Art. 19*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione, Rapporti civili (art. 13 – 20)*, Bologna, Zanichelli, 1977, p. 276 e s. Come è noto, nell'originaria formulazione della norma l'esercizio della libertà religiosa veniva garantito purché non si trattasse di principi o di riti contrari all'ordine pubblico o al buongoverno. Le parole “ordine pubblico” e “principi” furono soppresse in seguito ad un emendamento Cianca - Calamandrei, *Atti Assemblea Costituente, Discussioni, seduta del 12 aprile 1947 (p. Terracini)*, p. 2775 - 2777. Sulle ragioni dell'esclusione del limite dell'ordine pubblico nella formulazione dell'art. 19 si vedano anche, tra gli altri, V. Crisafulli, L. Paladin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 1990, p. 122, P. A. D'Avack, *Libertà di coscienza, di culto e di propaganda*, in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1974. Sull'art. 19, in generale, si veda F. Finocchiaro, v. *Libertà di coscienza e di religione*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1990.

⁹ V. Crisafulli, L. Paladin, *Commentario breve*, cit. Lo stesso concetto è ribadito dalla Corte Costituzionale nella sentenza 30 luglio 1984 n. 239, in cui si fa riferimento alla libertà di coscienza, che «è garantita dall'art. 19 Cost. e che va annoverata anch'essa tra i diritti inviolabili dell'uomo», in *Foro It.*, 1984, II, I, p. 2397, con nota di N. Colaianni.

Pertanto, la Corte si trova ad affrontare la questione proprio in relazione all'esercizio della discrezionalità legislativa.

Al riguardo, essa afferma che le esigenze della prevenzione dell'attività criminosa, insieme con quelle della repressione dei reati, costituiscono un «compito primario della pubblica autorità», come ha riconosciuto la stessa Corte con la sentenza n. 27 del 1959¹⁰ e, in virtù di ciò, le misure di prevenzione possono legittimamente comportare limitazioni alla libertà personale.

La Corte evidenzia poi come la misura del soggiorno obbligato non incide direttamente sul diritto del soggetto di professare la propria fede religiosa, ma solo indirettamente, in conseguenza della limitata diffusione sul territorio della confessione di appartenenza. La limitazione all'esercizio del culto in forma associata sarebbe dunque, nel caso di specie, niente altro che una delle «normali conseguenze» (come espresso dalla stessa Corte nella sentenza n. 75 del 1966¹¹) che possono discendere dalla limitazione della libertà personale e di circolazione.

Le misure limitative della libertà personale, ivi comprese le misure di prevenzione, non devono tuttavia sacrificare, prosegue la Corte, l'esercizio dei diritti costituzionali «oltre la soglia minima resa necessaria dalle misure medesime, cioè dalle esigenze in vista delle quali esse siano legittimamente previste e disposte». Quest'ultima esigenza, per il giudice di legittimità, è alla base della previsione legislativa secondo la quale, qualora sussistano gravi e comprovati motivi di salute, il tribunale può concedere l'allontanamento dal comune di soggiorno obbligato per ricevere le necessarie cure mediche, con particolari modalità e limitazioni.

Fin qui il ragionamento della Corte si inquadra nell'ottica cui accennavamo poco sopra, cioè quella di un opportuno temperamento degli interessi in gioco, quando essi godano di pari rilievo costituzionale. Il discorso cambia in riferimento all'esercizio del culto in forma associata, per il quale la Corte sostiene la non estensibilità del procedimento di bilanciamento.

Il giudizio di bilanciamento, spiega infatti la Corte, non sarebbe idoneo nel caso della libertà di culto, in quanto la sospensione degli obblighi del sorvegliato con obbligo di soggiorno per consentirgli la partecipazione a cerimonie religiose «sarebbe in insuperabile contraddizione con le esigenze in vista delle quali la misura di prevenzione è adottata, come risulta evidente sia dalla circostanza che l'autorizzazione dovrebbe valere in generale per tutta la durata della misura, sia dall'ovvia impossibilità di assicurare idonee misure di pubblica sicurezza nei luoghi di culto e durante la celebrazione di cerimonie religiose».

Di conseguenza, non si avrebbe in questo caso un temperamento tra esigenze costituzionali da armonizzare, ma la «vanificazione di una a favore dell'altra».

Si potrebbe forse obiettare che il problema di assicurare la sicurezza nei luoghi di culto si riproporrebbe, presumibilmente, con le medesime difficoltà qualora la celebrazione avvenisse nel comune di residenza del sorvegliato e questi dovesse ottenere una autorizzazione per prendervi parte, per tutta la durata della misura. La questione, in ogni caso, è più ampia e investe, accanto all'opportunità di un giudizio di bilanciamento, l'applicazione del criterio della proporzionalità nella adozione delle misure restrittive delle libertà personali. Del resto, se è vero che «il giudizio di bilanciamento è un'arte¹²», è vero anche che «l'infinita varietà dei casi e delle ipotesi in conflitto tra interessi più o meno direttamente riconosciuti dalla Costituzione non consente, a nessuna Corte costituzionale, di sottrarsi a questo compito¹³».

Nell'opera di ponderazione degli interessi configgenti, l'interprete è sorretto anche dalle norme internazionali in vigore per l'Italia, le quali, in materia di esercizio del diritto alla libertà religiosa, si presentano piuttosto stringenti.

L'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu), al par. 2°, sancisce che la libertà di manifestare la propria religione o le proprie convinzioni non può essere oggetto di altre

¹⁰ Corte Costituzionale, 5 maggio 1959, n. 27, in *Giur. Cost.*, 1959, I, pp. 355 – 361.

¹¹ Corte Costituzionale, 21 giugno 1966, n. 75, in *Giur. Cost.*, 1966, II, pp. 1001 – 1005.

¹² R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 479.

¹³ *Ibidem*. Sul problema dei limiti e delle restrizioni ai diritti di libertà si veda anche A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte Generale*, Padova, CEDAM, 3° ed., 2003, p. 305 e ss.

restrizioni se non quelle, previste dalla legge, che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza pubblica, la protezione dell'ordine pubblico, della salute pubblica o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui¹⁴. Al riguardo, è stato osservato che la Convenzione europea «richiama la nozione amministrativa di ordine pubblico, l'ordine pubblico inteso in senso stretto, come ordine pubblico del diritto di polizia» riferibile ad uno stato di pace sociale¹⁵.

Analogamente l'art. 18 (paragrafo 3) del Patto internazionale sui diritti civili e politici stabilisce che la libertà di manifestare la propria religione o il credo può essere sottoposta solo a quelle limitazioni che sono previste dalla legge e che sono necessarie per proteggere la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico, la salute e la morale pubbliche o gli altrui diritti e libertà fondamentali¹⁶.

Infine, nelle norme internazionali cui si è fatto cenno, non trova spazio la dottrina delle *inherent limitations* (le c.d. limitazioni implicite): le cause di restrizione all'esercizio del diritto alla libertà religiosa sono tassativamente elencate e lo Stato non può richiamarsi alla vigenza di limitazioni implicite¹⁷.

Il punto di equilibrio tra le esigenze individuali e le esigenze collettive espresse nelle due norme internazionali richiamate, è determinato dall'interprete utilizzando un criterio di proporzionalità della misura da adottare nel caso concreto.

In proposito, il Comitato per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, nel suo *General Comment* all'art. 18 del Patto, ha precisato che ogni restrizione all'esercizio della libertà religiosa deve essere applicata solo per il fine che l'ha determinata e in diretto rapporto con l'obiettivo specifico, inoltre deve essere proporzionale a tale fine. Attraverso il richiamo alla proporzionalità il Comitato limita il margine di apprezzamento riservato allo Stato, invitando quest'ultimo ad adottare sempre la misura meno restrittiva in assoluto per raggiungere il proprio obiettivo¹⁸. In altri termini, ciò significa che nel giudizio di bilanciamento si dovrà tenere conto del grado di "sacrificio" cui si sottopone l'interesse in gioco dell'individuo, tenendo presente che «se il legislatore può ragionevolmente comprimere la tutela di un interesse o limitare l'esercizio di un diritto, però non può arrivare al punto di annullarlo, ossia di violare il suo "contenuto essenziale"»¹⁹.

3. Il richiamo all'importanza dell'applicazione di un principio di proporzionalità nell'adozione di una misura restrittiva della libertà individuale - importanza ribadita, come si è visto, anche in sede di legislazione internazionale – ci sembra particolarmente adatto a cogliere i profili più problematici della questione sottoposta alla Corte, la quale si è trovata di fronte, da un lato, un diritto inviolabile riconosciuto dalla carta costituzionale, quale quello alla libertà religiosa individuale, dall'altro, una disciplina, quella delle misure di prevenzione, oggetto spesso di critiche

¹⁴ Per un commento all'art. 9 della Cedu si rinvia, tra gli altri, a M. D. Evans, *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; F. Margiotta Broglio, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, Giuffrè, 1967; M. Ventura, *La laicità dell'Unione Europea.. Diritti, mercato, religione*, Torino, Giappichelli, 2001.

¹⁵ F. Margiotta Broglio, *Interesse religioso, sicurezza collettiva e stato di necessità nel sistema della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, II, Padova, CEDAM, 1972, pp. 1283 – 1303.

¹⁶ A differenza della Cedu, nel Patto sui diritti civili e politici manca il riferimento ad una società democratica, per cui le restrizioni devono risultare necessarie solo in base ad un giudizio di proporzionalità da commisurare al caso concreto, M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Kehl, Strasbourg, Arlington, N. P. Engel Publisher, 1993, p. 325.

¹⁷ Sul tema, si veda, in riferimento alla Cedu, E. Cannizzaro, *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, Giuffrè, 2000. M. Ventura, *La laicità dell'Unione Europea...cit.*, p. 70 e ss.

¹⁸ Per un commento all'interpretazione dell'art. 18 del Patto nel *General Comment* del 1993, ci permettiamo di rinviare al nostro *La tutela della libertà religiosa nel Patto sui diritti civili e politici. Genesis, interpretazione e prospettive*, in *Seminario di storia delle istituzioni religiose e relazioni tra Stato e Chiesa*, Reprint Series no. 32, Firenze, 2004.

¹⁹ R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto... cit.*, p. 479.

(mosse circa la sua dubbia compatibilità costituzionale) e rispetto alle cui previsioni derogatorie (disciplinate all'art. 7 – bis) sono stati sollevati numerosi casi di incostituzionalità.

Un primo motivo di riflessione investe, dunque, la natura dell'obbligo di soggiorno, rientrante in quelle misure comunemente qualificate dalla dottrina come misure di prevenzione speciale, a carattere personale, adottate *ante delictum*, in quanto tendono a prevenire la commissione di un reato, «mediante la rimozione delle cause sociali ed individuali che ne favoriscono la perpetrazione²⁰». Non trattandosi di vere e proprie sanzioni penali (anche nel caso delle misure *post delictum*), il loro presupposto va ravvisato in «una situazione che lascia ragionevolmente prevedere che uno o più individui commetteranno delitti²¹». E' evidente dunque il carattere ipotetico del giudizio sul quale si basa l'adozione delle misure di prevenzione, la cui applicazione «si inserisce nel quadro di quei provvedimenti che incidono sulla persona in virtù di un giudizio composito di elementi di fatto e di elementi ipotetici²²». Alla base delle misure special preventive starebbe infatti «una nozione di pericolosità sociale intesa in senso lato come mera immoralità o predisposizione al delitto o presunzione di una condotta nelle relazioni umane dedita al delitto senza che sia raggiunta alcuna prova di reità²³».

E' stato anche osservato che, alla base della adozione delle misure *ante delictum*, si possono rintracciare «esigenze di politica criminale a fronte delle quali, specie in periodi di emergenza, il legislatore si sente autorizzato ad anteporre ad ogni altra considerazione un certo concetto della cosiddetta «difesa sociale» che dovrebbe giustificare anche gli interventi meno plausibili²⁴». Le misure preventive hanno infatti il compito di neutralizzare la pericolosità del soggetto, limitando la sua sfera giuridica, personale o patrimoniale.

La formulazione di un giudizio sulla pericolosità criminale del soggetto e la prognosi sulle probabilità che egli commetta un reato hanno alimentato, come si è accennato, il dibattito dottrinale intorno alla dubbia compatibilità costituzionale delle misure di prevenzione, soprattutto laddove limitino le libertà personali riconosciute al singolo dalla stessa carta costituzionale.

Senza entrare nel merito di questo dibattito²⁵, ci sembra però opportuno sottolineare l'importanza nel contesto del caso in esame. Una valutazione sulla congruità e sulla proporzionalità della misura, nell'ambito di un giudizio di bilanciamento, non potrebbe, a nostro avviso, non tener conto che la misura chiamata a dare voce al legittimo interesse pubblico alla sicurezza presenta di per sé un carattere per certi versi anomalo, ponendosi al di fuori della consueta logica «violazione del comando – responsabilità – castigo» che sottende alle sanzioni penali. Dall'altro lato, invece, si è visto che l'interesse individuale è espresso attraverso un diritto fondamentale del singolo alla libertà religiosa, esplicitamente riconosciuto da una disposizione costituzionale.

Va detto, infine, che, nell'ambito delle misure preventive che incidono nella sfera personale, l'obbligo di soggiorno (di una durata che va da uno a cinque anni) costituisce una *extrema ratio*, applicabile «nei casi in cui le altre misure di prevenzione non sono ritenute idonee

²⁰ E. Gallo, v. *Misure di prevenzione*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1996. Nell'ambito della prevenzione speciale si collocano sia le misure di sicurezza, (*post delictum*), sia le misure di prevenzione (*ante delictum*); entrambe mirano a prevenire la commissione di reati, *ibidem*. Si veda anche G. Fiandaca, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. Disc. Pen.*, Torino, UTET, 1994, pp. 108 – 125.

²¹ P. Nuvolone, v. *Misure di prevenzione...*, cit.

²² *Ibidem*.

²³ R. Guerrini, L. Mazza, *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, Padova, CEDAM, 1996, p. 6. Si vedano anche le osservazioni di F. Cordero, *Procedura penale*, 5° ed., Milano Giuffrè, 2000. Per una ricostruzione dell'istituto dai suoi esordi, R. Guerrini, L. Mazza, *Le misure di prevenzione...* cit., cap. I; si vedano anche P. V. Molinari, U. Papadia, *Le misure di prevenzione*, Milano, Giuffrè, 2002.

²⁴ E. Gallo, *Misure di prevenzione*, cit.

²⁵ Sul tema rinviamo a E. Gallo, *Misure di prevenzione*, cit., e P. Nuvolone, v. *Misure di prevenzione...*, cit., ed ai riferimenti bibliografici in essi citati. Per un inquadramento generale del rapporto tra sistema penale preventivo e diritti fondamentali della persona, si veda M. Romano, F. Stella (a cura di), *Teoria e prassi della prevenzione generale dei reati*, Bologna, Il Mulino, 1980.

alla tutela della sicurezza pubblica» (art. 3, comma 3, legge 1423 del 1956)²⁶, in ossequio al principio per cui il giudice è tenuto a scegliere la misura, purché idonea allo scopo, comportante il minor sacrificio per la libertà personale²⁷.

4. Come si è detto, in riferimento alle misure dell'obbligo e del divieto di soggiorno l'art. 7 – bis prevede la possibilità di una autorizzazione ad allontanarsi dal comune stabilito²⁸. La previsione esplicita di un'unica ipotesi, relativa a gravi ragioni di salute, ha posto il problema della legittimità costituzionale dell'art. 7 – bis e la questione è stata più volte sottoposta al vaglio della Corte costituzionale.

Il profilo che emerge con più frequenza è lo stesso che costituisce l'oggetto della sentenza che stiamo analizzando, e cioè la possibilità di permettere l'allontanamento dal luogo di soggiorno per ragioni diverse da quelle di salute. Così, ad esempio, con l'ordinanza n. 722 del 1988²⁹, il giudice costituzionale ha sancito l'inaammissibilità della questione sollevata dal tribunale di Agrigento, in relazione alla possibilità di autorizzare una deroga al soggiorno obbligato per motivi familiari. In particolare, il giudice rimettente aveva posto il problema della disparità di trattamento tra detenuti – ai quali possono essere concessi permessi anche per motivi familiari – e soggiornanti obbligati, che di tali permessi non possono fruire. A giudizio della Corte, il legislatore, disponendo l'autorizzazione all'allontanamento solo in ragione di gravi e comprovati motivi di salute, ha operato una valutazione discrezionale, volta ad escludere che ogni altra ipotesi possa prevalere sulle esigenze pubbliche tutelate attraverso la misura del soggiorno obbligato. In conclusione, la Corte ha ritenuto che non fosse di sua competenza introdurre nuove ipotesi di autorizzazione.

Nella già citata sentenza n. 75 del 1966, la Corte è chiamata a dirimere un caso di illegittimità costituzionale della legge 1423 del 1956 nella parte in cui non prevede che chi è sottoposto all'obbligo di soggiorno possa essere autorizzato ad allontanarsi per cercare un lavoro e così provvedere ai propri mezzi di sussistenza. Anche in questa circostanza il giudice di merito pone una questione di disparità di trattamento tra chi è soggetto alla misura di prevenzione e i detenuti, ai quali i mezzi di sussistenza sono garantiti. La Corte, rigettando le argomentazioni del giudice di merito, ritiene invece che la differenza di trattamento tra le due categorie di soggetti sia legata alle normali conseguenze delle condizioni diverse in cui essi si trovano. Il detenuto, infatti, non è ovviamente in grado di procurarsi i mezzi di sostentamento, laddove chi è sottoposto all'obbligo di soggiorno può farlo, sebbene con i limiti e con le difficoltà derivanti dalla sua condizione.

Successivamente, con sentenza n. 193 del 1997³⁰, la Corte è di nuovo investita della medesima questione riferita alle esigenze lavorative del soggiornante. Di nuovo il giudice rimettente cerca di far valere la discriminazione rispetto alla disciplina prevista per la misura cautelare degli arresti domiciliari, che prevede l'autorizzazione all'allontanamento temporaneo per esigenze lavorative. Correttamente, il giudice di merito fa osservare che gli arresti domiciliari rappresentano «una misura maggiormente afflittiva rispetto al soggiorno obbligato e che, comunque, sono dettati da ragioni di prevenzione generale analoghe a quelle che sorreggono la misura del soggiorno obbligato».

Al contrario, la Corte ritiene che sussistano delle differenze strutturali tra le due discipline e che il diritto al lavoro non sia irragionevolmente compresso, poiché l'obbligo di soggiorno

²⁶ Sul complesso iter legislativo che ha riguardato la misura del soggiorno obbligato, si veda R. Guerrini, L. Mazza, *Le misure di prevenzione...* cit., p. 105 e ss.

²⁷ Corte di Cassazione 10 novembre 1986, in *Giust. Pen.*, 1987, III, p. 656.

²⁸ Sul problema dell'ambito di applicazione dell'art. 7 - bis si veda P. V. Molinari, U. Papadia, *Le misure di prevenzione*, cit., pp. 301 – 306.

²⁹ Corte Costituzionale, ordinanza 23 giugno 1988, n. 722, in *Giur. Cost.*, 1988, I, pp. 3268 – 3271.

³⁰ Corte Costituzionale, 24 giugno 1997, n. 193, in *Giur. Cost.*, 1997, II, pp. 1898 – 1904, con nota di M. Ruotolo.

riguarda il comune di residenza o di dimora abituale del sorvegliato, con ciò garantendo, in linea di massima, la possibilità di proseguire l'attività lavorativa in corso e facilitando la ricerca di un lavoro nel proprio ambiente. In ogni caso, ad avviso della Corte, le ragioni di salute, previste all'art. 7 – bis, e quelle lavorative non sono tra loro assimilabili: le prime sono tali da poter mettere a repentaglio un bene primario della persona ex art. 32 della Costituzione, laddove le seconde, pur trovando anche esse riconoscimento a livello costituzionale ex art. 4, possono essere valutate diversamente dalle prime, per la diversità del bene in oggetto. Proprio l'eterogeneità della fattispecie impedisce, ad avviso della Corte, l'emanazione di una pronuncia additiva che estenda la portata dell'art. 7 – bis nel senso indicato dal giudice rimettente.

Una apertura nelle posizioni della Corte si rivela, tuttavia, nel punto in cui essa afferma che: «non è escluso, in linea di principio, che una disciplina derogatoria, in forza del principio di uguaglianza e della ragionevolezza delle leggi, sia da estendere a ipotesi non previste dal legislatore. Ma ciò è possibile solo quando la ratio della deroga sia realizzata in maniera irragionevolmente manchevole, trascurando casi che manifestamente hanno da ricomprendersi in essa e la cui mancata previsione determina, perciò, una contraddittoria discriminazione».

Dalla giurisprudenza ora richiamata emergono due indicazioni costanti sulla impostazione argomentativa della Corte. Da un lato, le ragioni di salute, considerate, come è ovvio, bene primario, non sono equiparabili con altre ragioni, che pure trovino spazio nella Costituzione e costituiscano anch'esse un sicuro riferimento per orientare l'interprete nel giudizio di bilanciamento degli interessi in gioco.

Dall'altro, non è discriminatoria la differenza di disciplina tra soggetti sottoposti a misure di prevenzione e soggetti sottoposti a misure limitative della libertà personale in conseguenza di una pronuncia definitiva nel merito o della adozione della misura cautelare degli arresti domiciliari.

Di tutt'altro avviso la Cassazione, la quale si è mossa nella direzione di riconoscere altre ipotesi derogatorie accanto a quella legata al diritto alla salute. Con la sentenza 24 aprile 1989³¹ la Suprema Corte annulla con rinvio il decreto con il quale il tribunale di Cosenza dichiarava inammissibile l'istanza di un soggetto sottoposto alla misura del divieto di soggiorno, volta ad ottenere l'autorizzazione a tornare nel proprio Comune per esigenze di famiglia.

Di particolare interesse le argomentazioni del procuratore generale: la legge 1423, all'art. 7, 2° comma, fissa il principio della modificabilità delle misure di prevenzione, estensibile anche agli adattamenti temporanei delle misure in questione. In questo senso l'art. 7 – bis costituisce «non un'eccezione alla regola, ma un caso di attuazione del principio interpretabile estensivamente». In base a tali premesse, il requirente conclude che la prescrizione del divieto di soggiorno può essere temporaneamente modificata non solo per gravi e comprovati motivi di salute, ma anche per ragioni di famiglia o di lavoro, del pari gravi e comprovate. In senso analogo si era espressa la Suprema Corte con la sentenza 7 marzo 1989³², sancendo la possibilità, per il sottoposto alla misura del divieto di soggiorno, di fare ritorno nel luogo interdetto per breve tempo e con apposita autorizzazione, «per comprovati motivi di necessità e di umanità».

Successivamente, la stessa Corte ha riconosciuto l'estensibilità dell'autorizzazione all'allontanamento dal luogo di soggiorno obbligato per esigenze di partecipazione ai processi, al fine di rendere dichiarazioni o deposizioni³³.

In conclusione, è lecito ipotizzare che, sulla scorta delle decisioni appena richiamate, possa trovare spazio, pur con le necessarie cautele e i doverosi limiti imposti dalle esigenze di pubblica sicurezza, da valutare nel caso concreto, anche una maggiore considerazione per i profili connessi all'esercizio della libertà religiosa.

In questa direzione ci sembra porsi la Corte nel caso in esame, laddove, dichiarando non fondata la questione, ipotizza tuttavia che, compatibilmente con le esigenze di sicurezza, l'obbligo

³¹ Corte di Cassazione, sez. I, 24 aprile 1989, in *Foro It.*, 1991, pp. 26 – 28.

³² Corte di Cassazione, sez. I, 7 marzo 1989, in *Cass. Pen.*, 1990, I, pp. 941 – 942.

³³ Corte di Cassazione, sez. I, 24 giugno 2002, n. 24218, in *Cass. Pen.*, 2003, con nota di P. V. Molinari, pp. 1634 – 1638.

di soggiorno possa essere fissato in un comune ove abbia sede la confessione cui appartiene il soggetto sottoposto alla misura. Una soluzione con la quale la Corte si dimostra sensibile al valore dell'esercizio comunitario del culto, da sempre considerato, anche nel contesto dell'assistenza spirituale nelle strutture segreganti, veicolo di conforto spirituale e fattore di promozione e di ravvedimento del soggetto «pericoloso».