

Università degli Studi di Milano  
Dipartimento di Scienze Giuridiche “Cesare Beccaria”  
Dottorato in Diritto Ecclesiastico e Canonico – XXVI Ciclo

LA PROPAGANDA DI CARATTERE RELIGIOSO NEI SERVIZI DI MEDIA  
AUDIOVISIVI E RADIOFONICI

di Dario Morelli

## **Indice**

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>5</b>
--------------------------	----------

### **CAPITOLO I**

#### **VERSO UNA DEFINIZIONE SPECIFICA DELLA PROPAGANDA DI CARATTERE RELIGIOSO**

1. Origini ed evoluzione della propaganda in generale .....	6
2. Possibili definizioni di propaganda a confronto .....	17
3. Il fenomeno della propaganda di carattere religioso .....	24
3.1. La propaganda di carattere religioso nell'Italia pre-repubblicana .....	26
3.2. La propaganda di carattere religioso nell'ordinamento della Repubblica italiana .....	33
3.3. La propaganda di carattere religioso nell'ordinamento sovranazionale e nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo .....	60
3.3.1. Kokkinakis c. Grecia: non tutte le propagande sono uguali.....	64
3.3.2. Larissis, Mandalaridis e Sarandis c. Grecia: l'abuso di proselitismo .	68
3.3.3. Movimento raeliano svizzero c. Svizzera: la propaganda come la pubblicità commerciale .....	70
3.3.4. Considerazioni sintetiche intorno alla propaganda di carattere religioso nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo .....	79
4. La propaganda di carattere religioso nel diritto positivo italiano (rinvio)	81

### **CAPITOLO II**

#### **LA PROPAGANDA DI CARATTERE RELIGIOSO NEI SERVIZI DI MEDIA**

##### **AUDIOVISIVI E RADIOFONICI**

1. Definizione e rilevanza dei servizi di media audiovisivi e radiofonici .....	84
1.2. Definizione di servizi di media audiovisivi.....	93
1.3. Definizione di servizi di media radiofonici.....	102
2. I principi generali della disciplina dei servizi di media in materia religiosa .....	105
3. Le modalità di esercizio della propaganda di carattere religioso nei servizi di media audiovisivi e radiofonici: il concetto di <i>trasmissione di rilievo religioso</i> .....	110
3.1. Il diritto di accesso alla concessionaria del servizio pubblico .....	115
3.2. I servizi di media a carattere comunitario .....	135
3.3. Pubblicità sui servizi di media audiovisivi e radiofonici e propaganda di carattere religioso .....	145
3.3.1. Storia e natura delle intersezioni tra la pubblicità nei servizi di media audiovisivi e radiofonici e il fattore religioso .....	146
3.3.2. La pubblicità commerciale che fa uso di elementi riferibili alla sfera del sacro.....	153
3.3.3. Gli spot commissionati da formazioni sociali a carattere religioso ..	157
3.3.4. Pubblicità e propaganda di carattere religioso: l'opportunità di una differenziazione normativa.....	165

### CAPITOLO III

#### **BREVI CENNI COMPARATIVI SULL'INTERSEZIONE TRA LA PUBBLICITÀ NEI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI E RADIOFONICI E IL FATTORE RELIGIOSO IN ALCUNI STATI EUROPEI**

1. Modelli a confronto .....	176
------------------------------	-----

2. Il modello di regolamentazione positiva: l'esempio della Gran Bretagna .	177
3. Il modello di regolamentazione negativa e alternativa: l'esempio svizzero e quello bosniaco .....	183
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>189</b>

## Introduzione

Con l'espressione *servizi di media audiovisivi e radiofonici* le fonti comunitarie e nazionali definiscono, ai fini della regolamentazione giuridica, una vasta ed eterogenea tipologia di *mezzi di comunicazione di massa* che ricomprende anche ciò che volgarmente si è soliti indicare come *televisione e radio*.

In ragione della loro ben nota pervasività e potenzialità persuasiva, tali servizi hanno costituito sin dalla loro nascita (e presumibilmente costituiranno sempre più in futuro) un terreno privilegiato per l'esercizio della libertà di propaganda in materia religiosa espressamente riconosciuta dall'articolo 19 della nostra Costituzione. Ciò nonostante, l'attuale quadro giuridico italiano non prevede ancora una regolamentazione di dettaglio idonea a garantire, in maniera equilibrata e certa, un utilizzo effettivo, equo e pluralista di tali servizi da parte di tutte le formazioni sociali a carattere religioso interessate, nel rispetto degli interessi del pubblico a che un tale comunicazione si svolga in maniera corretta e non lesiva dei suoi diritti.

Il presente studio, partendo da una ricostruzione storico-giuridica del concetto di propaganda di carattere religioso, tenta di mettere in luce – mediante l'individuazione di una categoria generale di *programma radiotelevisivo di rilievo religioso* – le problematiche giuridiche connesse a ciascuno dei possibili utilizzi dei servizi di media a fini di comunicazione propagandistica *ex* articolo 19 della Costituzione.

L'ultima parte della ricerca assume infine una prospettiva più marcatamente comparatistica, nel tentativo di individuare, in certe emblematiche esperienze estere, tra loro assai diverse, alcune possibili risposte normative alle problematiche che concretamente emergono dallo svolgimento (o dal mancato svolgimento) di attività propagandistiche di carattere religioso nei servizi di media audiovisivi e radiofonici.

## CAPITOLO I

### VERSO UNA DEFINIZIONE SPECIFICA DELLA PROPAGANDA DI CARATTERE RELIGIOSO

#### 1. Origini ed evoluzione della propaganda in generale

Così come la prima delle libertà ad essere rivendicata in occidente è stata la libertà in materia religiosa, anche la moderna propaganda ha avuto origine in ambito religioso.

La genesi del termine *propaganda* viene fatta risalire al nome della Sacra Congregazione *de Propaganda Fide*, istituita da papa Clemente VIII nel 1599 e rifondata da Gregorio XV il 6 gennaio 1622, anche detta semplicemente *Propaganda*, fino a quando Paolo VI ne mutò il nome in Congregazione per l'Evangelizzazione dei Popoli.

In latino, *propaganda* è la forma ablativa del gerundivo del verbo *propagāre* – derivato da *propāges*, *propāgis* (propaggine) – che significa *propagginare* (cioè interrare i rami delle piante e i tralci delle viti senza tagliarli dal tronco, al fine di farli germogliare e far riprodurre la pianta *per propaggine*) e, per traslato, anche propagare, estendere, ampliare, allargare, tramandare e trasmettere<sup>1</sup>. A parte il significato agronomico, lo spettro semantico del termine suggerisce quindi un senso di diffusione e trasmissione che «è molto prossimo a coincidere con un generico e generalissimo “comunicare”»<sup>2</sup>.

La prima ricorrenza della parola “*propagande*” in una lingua moderna, il francese, risale al XVIII secolo<sup>3</sup>. Il neologismo, nato per tradurre dal latino il

---

<sup>1</sup> Nel 63 a.c. Cicerone scriveva nell'orazione *Pro Murena*: «religio propaganda est», cioè “bisogna diffondere la religione”.

<sup>2</sup> G. SARTORI, *La propaganda e le propagande*, in «*Studi Politici*» n. 3, 1952, p. 370.

<sup>3</sup> Cfr. A. VIGNUDELLI, *Aspetti giuspubblicistici della comunicazione pubblicitaria*, Rimini, 1983, p.19, nota 6. L'Autore data la prima apparizione del termine all'edizione del 1740 del *Dictionnaire de l'Académie française*. L'edizione del 1765, oggi integralmente digitalizzata e disponibile su Google Books, sotto la voce “*Congrégation (en parlant De la cour de Rome)*” – definita come “*une assemblée de cardinaux et de prélats*” – menziona come ultimo esempio “*La congrégation de la propagande*”. Il primo uso del termine “propaganda” nella lingua inglese sembra invece risalire al 1718. Le edizioni più risalenti dell'*Oxford Dictionary of English* rinvencono la prima ricorrenza nella traduzione inglese del saggio di Joseph Pitton de Tournefort “*Voyage to the Levant*” tradotta da John Ozell, sempre con riferimento alla

nome della Sacra Congregazione, transitò poi nelle altre lingue europee e fu presto utilizzato per indicare diversi tipi di organizzazioni incaricate di diffondere una dottrina<sup>4</sup>.

Proprio dal francese, e non dal latino, derivano le parole italiane *propaganda*<sup>5</sup>, *propagandismo*<sup>6</sup> (caduto presto in desuetudine) e il relativo nome d'agente *propagandista*.

Naturalmente, anche molto prima del XVII secolo sono esistite delle pratiche volte alla formazione del consenso che, guardando al passato con occhi moderni, potremmo oggi definire propagandistiche.

Tratti propagandistici di varia natura sono stati individuati ad esempio negli *Eleusini* di Eschilo<sup>7</sup>, in certe monete di epoca romana<sup>8</sup>, nella storiografia latina

---

Congregazione *de Propaganda Fide*. Alcuni autori (cfr. R. S. LAMBERT, *Propaganda*, Londra 1938, p. 8, come parafrasato in E. W. FELLOWS, '*Propaganda: history of a world*', in E. W. FELLOWS (A CURA DI), *American Speech*, vol. 34, n. 3, ottobre 1959, p. 182) hanno suggerito che il primigenio uso del termine "propaganda" in lingua inglese fosse associato a dottrine basate sulla fede piuttosto che sulla ragione.

<sup>4</sup> Cfr. *ex multis* AA. VV. *Propaganda and mass persuasion – A Historical Encyclopedia, 1500 to present*, Santa Barbara, Denver, Oxford, 2002, pp. XVI, 337-339, 342. È stato osservato come il termine francese si sia laicizzato nella Francia rivoluzionaria «con una precisa restrizione: che la propaganda sarebbe opera non genericamente dei rivoluzionari, ma di una precisa, anche se clandestina, e in realtà fantomatica, centrale sovversiva, che aveva l'obiettivo di rovesciare i regimi europei non ancora, usiamo una parola del tempo, rivoluzionati [...] Nel 1970 per esempio c'era fra i conservatori chi sosteneva che a Torino esistesse una società che aveva il nome *De Propaganda Libertate*, ricalcato proprio su quello della congregazione *De Propaganda Fide*, fornendoci l'anello di congiunzione fra il nome di una vecchia istituzione ecclesiastica e quello di una nuovissima forma di attività politica. Solo nel 1792, ad opera di Condorcet, la parola si libererà della restrizione controrivoluzionaria, aprendosi all'acquisizione del significato pienamente moderno»: E. LESO, *Alle origini della parola «propaganda»*, in «*Quaderni costituzionali*», n. 3, 1996, pp. 342 s.

<sup>5</sup> Il linguista Erasmo Leso individua come primo uso in lingua italiana del termine *propaganda* quello presente in un testo controrivoluzionario piemontese, all'interno del seguente brano: «il ribelle Bonafous d'Alba recatosi in Bra la mattina del 28 aprile, mentre il paese era pieno di truppe francesi, faceva propaganda politica per unirsi ai francesi e voler essere repubblicani»; cfr. E. LESO, *Alle origini della parola «propaganda»*, cit., p. 339.

<sup>6</sup> Tra i sinonimi attestati della parola italiana *propagandismo* vi sono «*apostolato repubblicano* e *apostolato rivoluzionario* a loro volta confusi con *pubblica istruzione*» e «*anche proselitismo*»: E. LESO, *Alle origini della parola «propaganda»*, cit., p. 342.

<sup>7</sup> Cfr. E. C. GASTALDI, *Propaganda e politica negli Eleusini di Eschilo*, in M. SORDI (A CURA DI), *I canali della propaganda nel mondo antico*, Milano 1976, pp. 50 ss.

<sup>8</sup> Interessante, anche a fini definatori, la notazione di G. G. BELLONI, *Monete romane e propaganda*, in M. SORDI (A CURA DI), *I canali della propaganda nel mondo antico*, cit., pp. 131 s.: se per vera e propria propaganda è da intendere «quella iniziativa che, valendosi di strumenti vari, opera in vista di scopi immediati, di opportunità e necessità imminenti e deve pertanto agguerrirsi di contenuti informativi da svolgere con la dialettica agile, che possa in breve tempo convincere e che solleciti la volontà attiva di aderire a chi la professa o, per lo

del IV secolo<sup>9</sup>, nella *Historia Augusta*<sup>10</sup>, nella lettera agli ateniesi dell'imperatore Giuliano<sup>11</sup> e in tante altre fonti papirologiche, epigrafiche, iconografiche, archeologiche, letterarie e teatrali del mondo antico.

Nell'antichità non sono mancati nemmeno esempi di operazioni *latu sensu* propagandistiche intersecanti il fattore religioso; un caso molto significativo, tra i tanti che potrebbero essere oggetto di citazione, è quello del tebano Epaminonda e dei presunti fenomeni paranormali di cui fu protagonista prima della battaglia di Leuttra<sup>12</sup>; fenomeni che già gli storiografi ateniesi interpretarono, ammirati, come messinscene dello stesso Epaminonda tese a far leva sul senso religioso dei tebanici per sostenerli psicologicamente in vista della battaglia<sup>13</sup>. Un altro esempio rilevante è contenuto nel Deuteronomio<sup>14</sup>.

Tuttavia, l'immensa varietà delle esperienze maturate nella storia dell'uomo con riguardo alle tecniche di formazione (o manipolazione) delle opinioni altrui,

meno, sottragga adepti alla propaganda opposta», (concetto simile a ciò che Giovanni Sartori definisce "propaganda prammatica"), allora va riconosciuto che «questo le monete davvero non possono farlo». Ma quantomeno le monete possono rappresentare, e nell'antichità hanno effettivamente rappresentato, se non «la fase esordiente e lo svolgimento persuasivo e dialettico» della propaganda politica, quantomeno la sua «posizione affermativa e il *memento*».

<sup>9</sup> Cfr. L. POLVERINI, *Storiografia e propaganda. La crisi del III secolo nella storiografia latina del IV*, in M. SORDI (A CURA DI), *I canali della propaganda nel mondo antico*, cit., pp. 252 ss.

<sup>10</sup> N. CRINITI, *L'uso propagandistico del topos catilinario nella Historia Augusta*, in M. SORDI (A CURA DI), *Propaganda e persuasione occulta nell'antichità*, Milano 1974, pp. 97 ss.

<sup>11</sup> M. CALTABIANO, *La propaganda di Giuliano nella Lettera agli Ateniesi*, in M. SORDI (A CURA DI), *Propaganda e persuasione occulta nell'antichità*, cit., pp. 123 ss.

<sup>12</sup> Come riferito da Senofonte nelle *Elleniche* (VI, 4, 7), prima della battaglia i templi tebanici si aprirono da soli, nottetempo, e da quello di Eracle sparirono anche le armi, come a significare la volontà del dio di risorgere per andare personalmente a combattere gli spartani.

<sup>13</sup> Racconta M. SORDI, nel suo memorabile contributo *Propaganda politica e senso religioso nell'azione di Epaminonda*, in M. SORDI (A CURA DI), *Propaganda e persuasione occulta nell'antichità*, cit., pp. 45 ss. che lo storico Diodoro, raccogliendo voci che certamente circolavano già sin dai tempi della battaglia e tra i contemporanei di Epaminonda Eforo e Senofonte, attribuì «senz'altro ad Epaminonda il merito [...] di aver provocato ad arte il diffondersi di voci sui prodigi ed oracoli di buon augurio». Tra i contemporanei di Epaminonda «non mancò anzi, anche fuori di Tebe, chi non solo giustificò quell'espedito, ma lo esaltò addirittura come prova della libertà di pensiero e di azione con cui un uomo formato dal ragionamento filosofico sapeva governare le paure e le superstizioni delle folle ignoranti»; in particolare «nel giudizio di Eforo sull'atteggiamento di Epaminonda [...] la manipolazione propagandistica dell'opinione pubblica viene legittimata».

<sup>14</sup> Per confermare che «la propaganda militare è sempre esistita, commensurata alle istituzioni militari dei popoli secondo i tempi», L. MANCONI, *La propaganda*, Torino 1955, p. 223 cita il seguente passo del Deuteronomio (20, 2.4): «e quando vi appresserete a dare battaglia, facciasi il sacerdote innanzi, e parli al popolo; e dicagli: Ascolta Israele, voi siete oggi vicini a venire a battaglia co' vostri nemici; il cuor vostro non s'invelenisca; non temiate, e non vi smarrite, né vi spaventate per tema di loro; perciocché il Signore Iddio vostro cammina con voi, per combattere per voi contro i vostri nemici, per salvarvi».



così come la ricordata genericità dell'etimo latino, non aiuta a individuare un significato di propaganda utile ai fini di un'analisi dei fenomeni contemporanei.

Per ridurre quindi il più possibile il rischio di trovarsi «al cospetto di un indiscernibile, disorientati in un vago e confuso “tutto e nulla sono propaganda”»<sup>15</sup>, sembra indispensabile fare chiarezza, in prima battuta, sulle finalità perseguite e sulle pratiche messe in atto nei suoi primi anni dalla Sacra Congregazione *de Propaganda Fide*, cominciando a ricercare nel rapporto di antonomasia creatosi sin dal XVIII secolo tra questa e altre organizzazioni volte alla diffusione di dottrine la natura del moderno concetto di propaganda, del quale la propaganda di carattere religioso si configura come specie<sup>16</sup>.

La prima Congregazione *de Propaganda Fide* fu costituita nel 1599 da papa Clemente VIII.

Tale istituto rispondeva a un'esigenza già manifestata da Pio V e sfociata nel tentativo fallimentare di stabilire tra il 1567 e il 1571 a Roma, presso il Collegio Germanico e successivamente presso il Collegio Romano, un centro che coordinasse tutte le missioni cattoliche nel mondo. Nemmeno la *Propaganda* di papa Clemente VIII ebbe però fortuna e si disciolse cinque anni dopo la costituzione, nel 1604. Secondo alcuni commentatori, uno dei motivi della breve vita della *Propaganda* clementina – oltre alla resistenza delle potenze iberiche e alla morte del suo prefetto e principale animatore, il cardinale Giulio Antonio Santori (o Santorio) – fu un sostanziale *deficit* di legittimazione, legato alla mancanza di un solenne e dettagliato documento costitutivo di derivazione papale<sup>17</sup>.

Facendo tesoro dell'esperienza pregressa, papa Gregorio XV, nel tentativo di ricondurre protestanti e cristiani separati al cattolicesimo e convertire i non

---

<sup>15</sup> G. SARTORI, *La propaganda e le propagande*, cit., p. 370.

<sup>16</sup> Cfr. L. MANCONI, *La propaganda*, cit., pp. 237 ss.: «possiamo affermare che la tecnica della propaganda moderna ha ben poco che, almeno rudimentalmente, non fosse già in atto nel millenario processo propagandistico delle religioni», e peraltro «oggi la Chiesa cattolica costituisce nel mondo l'apparato propagandistico più vasto e più articolato».

<sup>17</sup> In questo senso cfr. J. METZLER, *Foundation of the congregation “de Propaganda Fide” by Gregory XV*, in J. METZLER (A CURA DI), *Sacrae Congregationis de Propaganda Fide – Memoria Rerum*, Roma, Friburgo, Vienna, 1971, vol. 1, p. 92. La costituzione della *Propaganda* clementina viene fatta risalire anche da altre fonti a un'udienza privata, concessa da Clemente VIII al cardinale Santori il 6 maggio 1599.

credenti, pochi anni dopo scelse, tra le varie opzioni giuridiche a sua disposizione<sup>18</sup>, quella di erigere mediante bolla papale una *nuova* Congregazione *de Propaganda Fide* che si ponesse in rapporto di continuità con la precedente<sup>19</sup>.

L'atto ufficiale di costituzione della *Propaganda*, la bolla *Inscrutabili divinae providentiae arcano* del 22 giugno 1622, fu redatto da una sotto-commissione di cardinali già nominati membri della Congregazione stessa<sup>20</sup> e costituì grossa parte della piattaforma programmatica che ispirò la *Propaganda* nelle proprie attività iniziali.

A integrare e specificare tale piattaforma contribuirono principalmente le seguenti fonti, oggi preziose per la ricostruzione storica delle attività svolte dalla *Propaganda*:

- 1) le lettere inviate da papa Gregorio XV, tramite il proprio nipote e Segretario di Stato cardinale Ludovico Ludovisi, ai nunzi apostolici. Nella lettera indirizzata al neo-nominato nunzio di Spagna, Alessandro di Sangro, il papa dichiarava il proprio desiderio di vedere la religione cattolica e la gloria di Dio crescere in Europa, nel vicino oriente e in entrambe le indie. Stessi obiettivi – cioè la *conservazione* e la *diffusione* della fede cattolica – furono enunciati nella lettera a Carlo Caraffa, nunzio apostolico a Vienna, e in altre missive rivolte a omologhi del Caraffa;
- 2) la documentazione relativa alla Congregazione *de Propaganda Fide* eretta da Clemente VIII, conferita, su richiesta della nuova *Propaganda*,

---

<sup>18</sup> Secondo lo storico Ludwig von Pastor, le opzioni giuridiche prese in considerazione da Gregorio XV per conseguire l'obiettivo furono tre: 1) la promozione di enti nazionali incaricati della diffusione della fede cattolica; 2) l'espressa attribuzione ai nunzi apostolici dell'incarico di diffondere la fede cattolica nel mondo; 3) la creazione in Roma di un centro di coordinamento di tutte le missioni cattoliche.

<sup>19</sup> La stessa Congregazione, annunciando la propria costituzione in una *Istruzione* inviata il 14 dicembre 1622 al nunzio apostolico in Polonia Lancellotti, parlava dell'intento di Sua Santità di stabilire *nuovamente* la Congregazione *de Propaganda Fide*. Allo stesso modo, nella circolare inviata ai vescovi il 18 febbraio 1623, si specificava che il papa aveva *di nuovo* eretto la *Propaganda*. Il rapporto di continuità tra le due istituzioni ecclesiastiche è dimostrato anche dall'incarico che fu assegnato dalla *Propaganda* all'arcivescovo di Cosenza Paolo Emilio Santori di trasmettere tutti i documenti in proprio possesso, già appartenuti allo zio, relativi alla Congregazione eretta da Clemente VIII: cfr. *APF*, Acta 3 (1622-1625), f. 1r-2f.

<sup>20</sup> I tre cardinali redattori, tutti fiorentini, furono Ottavio Bandini, esperto diplomatico, già membro di diverse congregazioni della Curia romana tra cui il Santo Uffizio; Giovanni Garcia Millini, già nunzio apostolico in Spagna e candidato forte al soglio pontificio; Roberto Ubaldini, già Maestro di Camera e nunzio apostolico in Francia sotto Paolo V.

dall'allora arcivescovo di Cosenza Paolo Emilio Santori (o Santorio), nipote del prefetto della Congregazione clementina cardinale Giulio Antonio Santori. Si tratta in gran parte di appunti privati (c.d. «fatighe private») del cardinale Santori *senior*, oggi disponibili proprio grazie all'opera di conservazione svolta dalla *Propaganda*;

3) la lettera circolare indirizzata dal primo segretario della *Propaganda* monsignor Francesco Ingoli<sup>21</sup> a un gran numero di nunzi apostolici e vescovi il 15 gennaio 1622 con lo scopo di presentare le attività della Congregazione. Nel documento si annunciava l'intenzione della *Propaganda* di convertire gli infedeli «per le vie soavi», come si confà allo Spirito Santo, tramite la predicazione, l'insegnamento e la discussione ma anche l'ammonimento, l'esortazione e la preghiera. Scopo dichiarato della *Propaganda* era di «non tener maniere violente» ma attirare gli infedeli gentilmente con la preghiera e le opere di carità, amministrandogli i sacramenti senza clamore, in silenzio, nella consapevolezza che la delicatezza dell'unzione divina è più efficace di ogni sforzo umano<sup>22</sup>.

Ciò che emerge dall'insieme delle fonti richiamate è che l'attività della *Propaganda* si presentò nei primi anni come una *attività comunicativa non violenta, strutturata e gestita centralmente*, volta a indurre il *maggior numero possibile di soggetti* facenti parte di una *massa* individuata soltanto su base ideologica e religiosa – e per di più *in negativo* (cioè la massa dei non-cattolici, fossero essi pagani o cristiani ortodossi o protestanti) – a *compiere una scelta di adesione alla dottrina cattolica*.

Se questa fu l'attività legata preliminarmente al nome della *Propaganda*, per capire le ragioni della “volgarizzazione” e dell'estensione per antonomasia di tale termine ad altre organizzazioni, e successivamente alla specifica forma di

---

<sup>21</sup> Francesco Ingoli è passato alla storia, più che per il ruolo di segretario della *Propaganda*, per essere stato tra i più fieri oppositori delle teorie di Niccolò Copernico e Galileo Galilei, da lui contestate principalmente sul piano scientifico-astronomico. Proprio la lettera di risposta a monsignor Ingoli, firmata da Galilei nel 1624 e mai recapitata al destinatario, nella quale il genio toscano enunciò per la prima volta il c.d. *principio della relatività galileiana*, rimane a tutt'oggi uno dei testi più importanti della letteratura scientifica di tutti i tempi.

<sup>22</sup> Parte del testo della circolare è riportato in inglese in J. METZLER, *Foundation of the congregation “de Propaganda Fide” by Gregory XV*, cit., pp. 103 s.

comunicazione che qui interessa, è necessario chiedersi quale percezione ebbero gli ambienti non cattolici di tale attività.

Il teologo riformato olandese Johannes Hoornbeek scriveva, già pochi anni dopo la costituzione della *Propaganda*, che sarebbe stato forse utile anche per i cristiani riformati istituire qualcosa di simile allo scopo di diffondere la vera fede in tutto il mondo<sup>23</sup>. Analoghi riferimenti e interrogativi sono stati individuati anche negli scritti di teologi luterani come Freiherr Justinian von Welz.

Ne risulta confermata l'importanza dell'iniziativa di Gregorio XV – che da sola è valsa a tale pontefice, durato in carica poco più di due anni, un posto di rilievo nella storia della chiesa cattolica – al fine della definizione della propaganda, non soltanto di carattere religioso, come oggi la conosciamo. Tale importanza è sostanzialmente dovuta al fatto di aver saputo anticipare tendenze future dando per la prima volta una struttura e un'organizzazione a un'attività comunicativa *di massa e globale*, volta a stimolare l'adesione a una determinata ideologia.

In questo può essere individuato il reale punto di partenza della storia della propaganda (o delle propagande) nel mondo moderno e contemporaneo.

Quanto invece alle evoluzioni successive, gli storici riconoscono invece che il periodo compreso tra il diciassettesimo e il ventesimo secolo non è stato centrale per l'evoluzione delle pratiche di propaganda. Il termine ebbe in quel periodo una diffusione sostanzialmente limitata, restando per lo più sconosciuto alle grandi masse, benché attività propagandistiche si siano registrate durante la guerra civile inglese (anche qui con forti connotati religiosi, in conformità all'ideologia di Oliver Cromwell), la rivoluzione francese e la rivoluzione americana<sup>24</sup>. In Italia, la presenza del termine *propaganda* nel *Dizionario moderno* di Alfredo Panzini «significa che un osservatore attento e insomma non

---

<sup>23</sup> Cfr. J. HOORNBEEK, *De conversione Indorum et Gentilium*, Amsterdam 1669, p. 210: «[...] interrogo, ut sedulo expendant, an non utile sit, inter Reformatos, hoc magis quo purior doctrina et Dei cultus ab iis stat et curatur, *institui* similem de propaganda fide Congregationem, quae continuo in hoc solum incumbat, ut apud omnes, et per totum terrarum orbem, apud infideles, et haereticos, et schismaticos vera fides et pietas promoveri possit et propagari: denique et suggerat ista, quae quoque apud nos facerent ad majorem Dei cultum, et vim ac splendorem religionis Christianae magis spiritualem? Deinde, quo *modo* erigi debeat Congregatio eiusmodi, et constitui». Il volume, integralmente digitalizzato, è consultabile su Google Books.

<sup>24</sup> Cfr. D. WELCH, *Introduction, propaganda in historical perspective*, cit. p. XVI.

inattendibile delle cose della lingua era indotto a ritenere, ancora negli anni ventitrenta del nostro secolo [il Novecento], che la parola *propaganda* fosse meritevole, fuori dagli ambienti specialistici, di qualche spiegazione, magari etimologica»<sup>25</sup>.

La pratica della propaganda, in punto di fatto, ha avuto i suoi principali snodi evolutivi in corrispondenza dei grandi conflitti armati e ideologici del Novecento. In particolare fu durante la prima guerra mondiale che la propaganda politica conobbe il suo primo, grande salto di qualità, venendo impiegata in maniera scientifica, e su larghissima scala, come strumento (principe, in alcuni frangenti) di governo.

Le ragioni di tale sviluppo furono molteplici.

Da un lato, infatti, il conflitto mondiale implicò un livello di coinvolgimento delle popolazioni civili mai conosciuto in precedenza, sicché l'interesse popolare nelle vicende politiche e internazionali crebbe esponenzialmente. Dall'altro, pressoché tutti i governi coinvolti presero una rinnovata coscienza dell'importanza decisiva dell'opinione pubblica per le sorti del conflitto<sup>26</sup> e tentarono di svolgere la propria funzione informativa – intesa come funzione di raccordo tra le popolazioni civili e gli eventi del fronte – con l'intento, talora primario, di orientare le risorse morali e psicologiche del popolo in senso militarmente utile. Per quanto riguarda l'Italia, tale presa di coscienza da parte del governo è testimoniata, tra l'altro, dall'istituzione di un apposito sottosegretariato di Stato presso il Ministero dell'interno, retto dal 1 novembre 1917 al 3 gennaio 1919 dal sottosegretario Romeo Gallenga Stuart, incaricato appunto di espletare un'azione morale di mobilitazione tramite propaganda.

---

<sup>25</sup> E. LESO, *Alle origini della parola «propaganda»*, in «*Quaderni costituzionali*», n. 3, 1996, p. 337.

<sup>26</sup> Il concetto di *opinione pubblica*, naturalmente, nasce molto prima del 1914. In Europa Nicolò Machiavelli viene comunemente individuato come il primo teorico dell'importanza dell'opinione pubblica; dopo di lui Voltaire, Montesquieu, Turgot, gli Enciclopedisti, Locke, Temple, Lincoln, Bryce, Tarde e tanti altri hanno sviluppato riflessioni sul tema. Con riguardo però all'uso di determinate tecniche propagandistiche per influenzare e indirizzare l'opinione pubblica, il periodo della prima guerra mondiale resta comunque peculiare per le ragioni esposte nel testo.

È in questo contesto che nasce la propaganda politica di massa – seppur nelle sue forme estreme di “propaganda di guerra” – così come oggi la conosciamo, cioè come «attività di manipolazione di simboli che abbia attinenza con l’allocazione autoritativa di valori»<sup>27</sup>.

Come si è visto dai brevi cenni appena svolti, sin dalla sua origine – e in particolare dai primi usi del termine *propagande* nella pubblicistica francese di stampo conservatore per indicare attività sovversive – il concetto di propaganda ha sempre portato con sé un alone di disvalore, andatosi radicando nel corso dei decenni nell’immaginario collettivo.

Nel marzo del 1933 lo stesso Joseph Goebbels, Ministro della propaganda del Terzo Reich, osservava che «propaganda è una parola molto mal vista e spesso fraintesa. Il profano la usa per indicare qualcosa di basso o addirittura deprecabile. La parola propaganda ha sempre un retrogusto amaro»<sup>28</sup>. Va riconosciuto che gli sforzi di Goebbels per rivalutare la propaganda agli occhi dei “profani” sono stati viceversa decisivi per consolidarne la fama più sinistra.

Anche nell’Italia di Mussolini la propaganda bellica fu elevata a scienza ed ebbe una fioritura esponenziale, finendo presto, come nella Tebe di Epaminonda, per alimentarsi anche di suggestioni religiose. Tra gli innumerevoli esempi possibili, basti menzionare quella summa della propaganda teologica nazifascista che è *Religiosità di questa guerra* di Gino Sottochiesa (pubblicato nel 1941 in una collana denominata per l’appunto “*Edizione popolare di propaganda*”)<sup>29</sup>.

La ragione dell’appello a sentimenti forti come la religiosità dei destinatari è probabilmente da rintracciarsi nel carattere fortemente “sentimentale” della

---

<sup>27</sup> F. LANCHESTER, *Propaganda elettorale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1988, vol. XXXVII, p. 127.

<sup>28</sup> Citazione riportata in D. WELCH, *Introduction, propaganda in historical perspective*, in AA.VV. *Propaganda and mass persuasion*, cit., p. xv. Nostra la traduzione dall’inglese.

<sup>29</sup> G. SOTTOCHIESA, *Religiosità di questa guerra*, Torino 1941, pp. 33 ss. «questa guerra è in sostanza un’altra clamorosa esplosione delle forze del male contro quelle del bene [...] I principii di gerarchia, autorità, ordine e disciplina – che formano l’ossatura maestra dei programmi dell’Asse per il riordinamento europeo – son principii eminentemente cattolici, esposti a più riprese, nella secolare storia della Chiesa, da tutti i Vicari di Cristo che si sono succeduti sulla cattedra di Pietro, nonché da tutti i Padri e i massimi scrittori ecclesiastici [...] *Lo spirito religioso che informa e suffraga le idealità belliche sta unicamente dalla parte dell’Italia fascista e della Germania nazista, che combattono compatte e solidali per superiori finalità di Giustizia sociale e politica* [...] Di questa crociata ogni cattolico europeo deve ora farsi combattente e apostolo. Perché chi non è apostolo è apòstata, secondo la più ferrea logica dell’ortodossia cattolica romana».

propaganda come forma di comunicazione, che nella maggior parte dei casi la distingue dalla “discussione” (con conseguenze giuridiche di non poco momento, come vedremo a breve).

Scrivendo infatti Francesco Finocchiaro, già nel 1962, che la maggioranza dei soggetti a cui la propaganda (religiosa, politica o di altro genere) si rivolge è normalmente sensibile, più che a ogni ragionamento logico, all'appello ai sentimenti. Il più delle volte la propaganda tende infatti a «modificare le posizioni sentimentali» del pubblico perché è questa la modalità che più di tutte le altre può indurre i soggetti passivi della propaganda «a svegliare la lentezza e la pigrizia del loro pensiero»<sup>30</sup>. Ed è comprensibile come, tra tutti i sentimenti dell'uomo, quello religioso possa risultare uno dei più appetibili agli occhi di qualsiasi propagandista.

Sull'argomento, tuttavia, così come sulla prima significativa giuridicizzazione di alcune fattispecie propagandistiche avvenuta in Italia proprio durante il ventennio fascista, ritorneremo approfonditamente più avanti.

Per il momento, basta ricordare che la teoria e la pratica della propaganda su larga scala hanno continuato a evolversi ininterrottamente fino ai giorni nostri, di pari passo col progresso delle scienze umanistiche e della tecnologia. Stilare un catalogo esaustivo delle varie forme e modalità di esercizio della propaganda nel mondo contemporaneo sarebbe impossibile e, peraltro, inutile ai fini dell'individuazione di una definizione generale di propaganda che sia giuridicamente sfruttabile.

A tal proposito, basti menzionare a titolo esemplificativo il concetto, emerso da ultimo in dottrina, di “narrativa strategica” (*strategic narrative*), intesa come «una modalità con cui gli attori della politica costruiscono un significato condiviso di passato, presente e futuro delle politiche internazionali al fine di

---

<sup>30</sup> F. FINOCCHIARO, *Propaganda religiosa e vilipendio della religione*, in «*Rivista italiana di diritto e procedura penale*», 1962, pp. 500 s. Tale affermazione trova conferma anche nel giudizio di altri scrittori, tra cui Domenach e Sartori. Sul tema, cfr. G. SARTORI, *La propaganda e le propagande*, cit., p. 385: «un acuto scrittore come Domenach, per es., valuta la propaganda hitleriana più compiuta e più perfezionata di quella leninista: e questo perché il nazismo attingerebbe con la sua propaganda ideologica quel livello degli archetipi inconsci al cui cospetto l'uomo non possiede più alcun meccanismo di freno, laddove il leninismo inseguirebbe pur sempre dei “miti razionali” (nel senso Sorelliano)».

formare il comportamento degli attori interni e internazionali»<sup>31</sup>. Empiricamente, tale concetto appare almeno in parte coincidente con quella che siamo soliti chiamare propaganda, e in parte configurarsi come una evoluzione di quest'ultima: di certo però non aiuta all'individuazione di precisi confini che separino la propaganda da altre forme di comunicazione.

Quanto ai canali della propaganda, l'evoluzione tecnologica ha consentito di spingersi ben oltre quella che fino a poco tempo fa veniva considerata l'"ultima frontiera" della comunicazione di massa, la radiotelevisione, che pure rappresenta l'oggetto specifico della presente analisi in ragione del ruolo ancora preminente che continua a svolgere all'interno della cosiddetta "infosfera"<sup>32</sup>.

La pubblicità comportamentale *online* – fondata sull'analisi dei comportamenti di ogni singolo utente del *web* cui è rivolta, al fine di adattarsi dinamicamente ai suoi interessi, gusti, idee politiche o religiose – è oggi un veicolo formidabile di propaganda, che sottopone al giurista, oltre che allo studioso di comunicazione, questioni del tutto inedite e di grande complessità.

Per ciò che qui interessa, basti ricordare come la tecnica informatica consenta oggi di creare sistemi automatici che utilizzano dati personali degli utenti, spesso anche dati sensibili quali quelli idonei a rivelare convinzioni religiose o filosofiche, per veicolargli contenuti propagandistici (si immagina, in via ipotetica, un sistema pubblicitario basato su *cookie* programmati per registrare l'eventuale frequentazione ripetuta di siti di interesse religioso come [www.chiesacattolica.it](http://www.chiesacattolica.it), [www.watchtower.org](http://www.watchtower.org), [www.uaar.it](http://www.uaar.it) etc. o l'uso di parole chiave come "Cristo", "Geova", "ateismo" etc. nelle ricerche o nei contenuti pubblicati *online*, al fine di elaborare un profilo specifico – ad esempio di utenti cattolici, testimoni di Geova, atei – e veicolare messaggi di propaganda "ritagliati" sui destinatari)<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> A. MISKIMMON, B. O'LOUGHLIN, L. ROSELLE, *Great Power Politics & Strategic Narratives of War*, Brighton 2010, disponibile su: <http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/sites/pcmlp.socleg.ox.ac.uk/files/greatpowerpolitics.pdf>. La traduzione è nostra.

<sup>32</sup> Cfr. V. PACILLO, *Cyberspazio e fenomeno religioso: profili giuridici*, in «*Cyberspazio e diritto*», 1, 2002.

<sup>33</sup> Sul tema della pubblicità comportamentale *on-line*, analizzata da una prospettiva ecclesiasticistica, sia consentito rinviare a D. MORELLI, *Perché non possiamo non dirci tracciati: analisi ecclesiasticistica della pubblicità comportamentale on-line*, in «*Stato, Chiese*



## 2. Possibili definizioni di propaganda a confronto

Il percorso verso la definizione di una nozione di propaganda in generale, e di propaganda di carattere religioso in particolare, richiederebbe anche una analisi, sia pur sommaria, degli sforzi di teorizzazione compiuti negli studi dedicati – soprattutto nel secolo scorso – al concetto di propaganda.

È stato osservato come nella letteratura del Novecento sia possibile individuare due gruppi di definizioni di propaganda: quelle frutto di «indagini di più antica data, accusate di essere incorse in valutazioni negative», e quelle derivanti dalle ricerche di «un gruppo di studiosi che tende a [...] conseguire una connotazione neutra del termine che definisca la propaganda, adiaforicamente, come “né buona, né cattiva”»<sup>34</sup>.

Quindi, al fronte di chi sostiene che «nessuna propaganda possa sottrarsi a un giudizio fondamentalmente negativo» poiché «ogni propaganda ha alla sua radice il pessimismo, naturalmente non confessato, verso le qualità intellettuali e spirituali dell'uomo, del quale formula in pratica un giudizio del tutto negativo»<sup>35</sup>, si contrappone un composito gruppo di studiosi intenti nella ricerca di una specifica neutralità definitoria. Tra questi:

- (i) lo psicologo sociale Leonard W. Doob («può essere denominato propaganda il tentativo di investire la personalità e di controllare il comportamento di singoli verso finalità considerate non-scientifiche o di dubbio valore in un determinato momento di una particolare società»<sup>36</sup>);
- (ii) il politologo Harwood L. Childs («[propaganda è] qualsiasi complesso di idee e di dottrine che è propagato intenzionalmente. Propagare idee è come dire avanzarle, inoltrarle ancor più, diffonderle, trasmetterle, disseminarle, promuoverle ed incrementarle»<sup>37</sup>);

---

*pluralismo confessionale*», 3 dicembre 2012, <http://www.statoeinese.it/images/stories/2012.12/morelli.perch.pdf>.

<sup>34</sup> G. SARTORI, *La propaganda e le propagande*, cit., p. 371.

<sup>35</sup> L. MANCONI, *La propaganda*, cit., p. 7.

<sup>36</sup> Definizione riportata in G. SARTORI, *La propaganda e le propagande*, cit., p. 371.

<sup>37</sup> H. L. CHILDS, *An introduction to Public Opinion*, New York 1940, p. 75. Traduzione in G. SARTORI, *La propaganda e le propagande*, cit., p. 372.

- (iii) il sociologo Frederick E. Lumley («la propaganda è *promotion* in un modo o nell'altro mascherata, con riferimento a uno, due, tre, quattro o tutti e cinque i suoi aspetti: 1) le proprie origini e fonti, 2) gli interessi coinvolti, 3) i metodi usati, 4) il contenuto diffuso, 5) gli effetti causati alle sue vittime»<sup>38</sup>);
- (iv) lo psicologo Frederic Bartlett («la propaganda è una pressione per influire sull'opinione pubblica e la condotta della società in modo tale che gli individui adottino una opinione ed un comportamento determinati»<sup>39</sup>);
- (v) il politologo Jacques Driencourt («la propaganda è una tecnica scientifica che, sia attraverso una azione continua che attraverso la utilizzazione razionale e metodica di certi mezzi, cerca di cogliere l'adesione delle masse ad una idea o a una dottrina, di ottenere il sostegno delle loro opinioni, di inquadrarle in una determinata condotta»<sup>40</sup>);
- (vi) lo psicologo Antonio Miotto («la propaganda è una tecnica di pressione sociale che mira alla formazione di gruppi psicologici o sociali a struttura unificata, attraverso la omogeneità degli stati affettivi e mentali degli individui presi in considerazione»<sup>41</sup>);
- (vii) lo psicologo sociale Solomon Asch («[la propaganda è] una forma di persuasione all'azione»<sup>42</sup>);
- (viii) il costituzionalista Fulco Lanchester («[si definisce propaganda] qualunque attività volta a diffondere in modo deliberato e sistematico messaggi ad un indeterminato uditorio al fine di creare un'immagine (positiva o negativa) di specifici fenomeni, stimolando altresì comportamenti adeguati»<sup>43</sup>);
- (ix) l'ecclesiasticista Francesco Finocchiaro («[si definisce propaganda la] diffusione e comunicazione degli argomenti favorevoli alle proprie tesi e

---

<sup>38</sup> F. E. LUMLEY, *The Propaganda Menace*, New York 1934, p. 44. La traduzione è nostra.

<sup>39</sup> F. BARTLETT, *Political Propaganda*, Londra 1940, riportata in italiano in F. BARBANO, *Propaganda, pubblicità e «relazioni pubbliche»*, in «*Il politico*», luglio 1953, p. 226.

<sup>40</sup> J. DRIENCOURT, *La propagande, nouvelle force politique*, Parigi 1950, riportata in italiano in F. BARBANO, *Propaganda, pubblicità e «relazioni pubbliche»*, cit., p. 226.

<sup>41</sup> A. MIOTTO, *Psicologia della Propaganda*, Firenze 1953, p. 32.

<sup>42</sup> Citazione tratta da A. MIOTTO, *Propaganda e tecniche di persuasione, 5° quaderno del Corso di informazione sulla pubblicistica Corriere della Sera-Davide Campari*, Milano 1966, p. 12.

<sup>43</sup> F. LANCHESTER, *Propaganda elettorale*, cit., p. 126.

contrari a quelle degli altri, al fine di modificare l'opinione ed il comportamento di una collettività» e «particolarmente al fine di indurre tutti coloro i quali, per indifferenza, sarebbero portati a mantenere un atteggiamento neutrale, nei confronti del compimento di certe azioni ovvero nell'adesione a certe opinioni, ad assumere, invece, una posizione»<sup>44</sup>).

La rassegna di definizioni dottrinali qui proposta risulta estremamente varia nei suoi contenuti e quindi non decisiva per uscire né dalla disputa sul giudizio di valore (negativo) da attribuire o meno al termine, né dalla generale indeterminatezza sui contenuti, i metodi, le finalità e i “bersagli” dell'attività di propaganda.

La maggior parte delle definizioni addita come elemento caratterizzante l'induzione a un *comportamento* o a una *condotta*, coerente con l'attività di propagazione di idee (mirabile, per sintesi, l'espressione «persuasione all'azione»), ma altre tesi obliterano tale elemento, limitando l'ambito finalistico della propaganda talvolta alla mera diffusione di determinate opinioni, talaltra alla creazione di *gruppi psicologici o sociali omogenei*. A chi indica come oggetto della propagazione le *idee* o le *dottrine*, sottolineando così l'elemento persuasivo-intellettuale della propaganda, fa da controcanto chi pone l'accento sugli effetti interni, emozionali e sentimentali, del fenomeno, descrivendolo come finalizzato a investire la *personalità*, o plasmare determinati stati *affettivi e mentali* dei destinatari.

Davanti a un quadro teorico così variegato, le definizioni contenute nei dizionari della lingua, nella maggior parte dei casi, si limitano a prendere atto dell'ambivalenza del termine, da un lato, e dell'estrema genericità del suo significato specifico dall'altro.

Il dizionario Treccani della lingua italiana, ad esempio, definisce la propaganda come un'«azione che tende a influire sull'opinione pubblica, orientando verso determinati comportamenti collettivi, e l'insieme dei mezzi con

---

<sup>44</sup> F. FINOCCHIARO, *Propaganda religiosa e vilipendio della religione*, cit. pp. 499 s.

cui viene svolta», ma anche come un «complesso di notizie destituite di ogni fondamento, diffuse ad arte e per fini particolari»<sup>45</sup>.

Stessa ambiguità si riscontra in altri dizionari, come il Devoto-Oli («azione intesa a conquistare il favore o l'adesione di un pubblico sempre più vasto mediante ogni mezzo idoneo a influire sulla psicologia collettiva e sul comportamento delle masse [...] Spesso il termine può polemicamente alludere a grossolane deformazioni o falsificazioni di notizie o dati, diffuse nel tentativo di influenzare l'opinione pubblica»<sup>46</sup>), non soltanto italiani<sup>47</sup>.

Una definizione di propaganda in senso generale non si riviene nemmeno nella delimitata realtà giuridica italiana. Al contrario, tale termine – più volte utilizzato in fonti regolamentari, di legge e nella stessa Costituzione – assume, a seconda del contesto, significati anche molto distanti tra di loro.

Oltre che nell'art. 19 Cost., che più di ogni altro interessa ai fini della presente ricerca e di cui si tratterà più approfonditamente in seguito, la parola propaganda ricorre infatti anche nella normativa fiscale<sup>48</sup>, in quella elettorale<sup>49</sup>, nelle disposizioni sui contratti di credito ai consumatori<sup>50</sup>, in ambito turistico<sup>51</sup>,

---

<sup>45</sup> ISTITUTO DELLA ENCICLOPEDIA ITALIANA TRECCANI, *Vocabolario della lingua italiana*, vol. III\*\*, Milano 1991, p. 1142

<sup>46</sup> G. DEVOTO, G. C. OLI, *Vocabolario della lingua italiana*, Milano 2011, p. 2198.

<sup>47</sup> L'edizione elettronica del 2010 dell'Oxford Dictionary of English riporta come primo significato quello di «information, especially of a biased or misleading nature, used to promote a political cause or point of view», specificando che tale accezione negativa «dates from the early 20th cent.»

<sup>48</sup> L'art. 108, comma 2, del D.P.R. del 22 dicembre 1986, n. 917, nella versione attualmente in vigore, stabilisce che «le spese di pubblicità e di propaganda sono deducibili nell'esercizio in cui sono state sostenute o in quote costanti nell'esercizio stesso e nei quattro successivi».

<sup>49</sup> Ad esempio, la L. del 22 febbraio 2000, n. 28, detta disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica di carattere propagandistico (c.d. *par condicio*).

<sup>50</sup> La lettera c) dell'art. 116, comma 2, del D. Lgs. del 1 settembre 1993, n. 385, nella versione attualmente in vigore, attribuisce al Ministro dell'economia e delle finanze la competenza a stabilire, con riguardo ai titoli di Stato, gli obblighi di «pubblicità, trasparenza e propaganda, da osservare nell'attività di collocamento».

<sup>51</sup> La lettera d) dell'art. 58, comma 3, della L. del 23 maggio 2011, n. 79, nella versione attualmente in vigore, attribuisce al Comitato permanente di promozione del turismo in Italia il compito di garantire ai sistemi turistici di eccellenza «pari opportunità di propaganda» nel contesto dell'attività di promozione dell'immagine dell'Italia svolta dal Comitato all'interno dei confini nazionali.

militare<sup>52</sup>, etc., con significati e portati normativi molto disomogenei e obiettivamente non riconducibili a unità.

La non fittissima giurisprudenza di merito accumulatasi negli anni con riferimento a disposizioni che comprendessero il termine *propaganda* ha fornito pochi e, per la verità, non risolutivi contributi alla soluzione del problema definitorio.

Tra questi, va ricordata una pronuncia emblematica della Suprema Corte di Cassazione a proposito dell'abrogato delitto di propaganda sovversiva *ex art. 272 c.p.*; una disposizione, questa, che da misura vessatoria dell'attività politica degli avversari del fascismo – che trovava riscontro anche nella c.d. legge sulla difesa dello Stato<sup>53</sup> – sotto il regime democratico e repubblicano divenne «una sorta di palladio della democrazia»<sup>54</sup>, prima della sua definitiva abrogazione avvenuta nel 2006. La Suprema Corte ebbe modo di chiarire a tal proposito che «per propaganda in senso politico si intende la affermazione e la esaltazione di idee che si cerca di far penetrare nella coscienza di altri soggetti, dei quali si sollecita, indirettamente, la volontà. Essa, come tale, non esprime una semplice valutazione intellettuale e, quindi, un pensiero, ma contiene aspetti finalistici e suggestivi, diretti ad influenzare l'altrui volontà e ad orientarla verso un fine pratico, per cui, più che manifestazione del pensiero, è espressione di volontà e di intenzione; il che è tanto più evidente, allorché la propaganda propugni la

---

<sup>52</sup> L'art. 892 del D.P.R. del 15 marzo 2010, n. 90, rubricato “propaganda”, regola l'attività propagandistica per l'elezione dei membri del consiglio centrale di rappresentanza (COCER) della Rappresentanza militare.

<sup>53</sup> Art. 4 della L. del 25 novembre 1926, n. 2008: «chiunque ricostituisce, anche sotto forma o nome diverso associazioni, organizzazioni o partiti disciolti per ordine della pubblica autorità, è punito con la reclusione da tre a dieci anni, oltre l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Chi fa parte di tali associazioni, organizzazioni o partiti è punito, pel solo fatto della partecipazione, con la reclusione da due a cinque anni, e con l'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Alla stessa pena soggiace chi fa, in qualsiasi modo, *propaganda della dottrina*, dei programmi e dei metodi d'azione di tali associazioni, organizzazioni o partiti» (enfasi aggiunta).

<sup>54</sup> G. MARCONI, *Propaganda sovversiva*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1988, vol. XXXVII, p. 152. Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, 6 luglio 1966, n. 87: «[tale disposizione non esprime] peculiari finalità del passato regime, ma obiettive esigenze dello Stato, a tutela della personalità di esso contro le azioni dirette al sovvertimento violento degli ordinamenti economici, sociali e politici».

necessità del ricorso alla violenza, quale mezzo di sovvertimento dell'ordine costituito»<sup>55</sup>.

Tale orientamento giurisprudenziale indusse la dottrina più risalente a ritenere che la previsione nel nostro ordinamento penale di tale delitto di propaganda e apologia sovversiva costituisse prova del «malizioso e malcelato tentativo di porre ad oggetto della (duplice) incriminazione qualcosa di meno nobile e di meno garantito rispetto alla libertà di espressione», basato sul «declassamento»<sup>56</sup> dei concetti di propaganda e di apologia rispetto alle manifestazioni del pensiero tutelate dall'art. 21 Cost.

Contestando tale concezione, c'è chi ha sostenuto invece l'inesistenza di una differenza di tutela costituzionale tra la propaganda e l'informazione/cronaca, assumendo la propaganda come una forma di manifestazione del pensiero<sup>57</sup> che pertanto non si distingue sostanzialmente da qualsiasi altra manifestazione del pensiero («la distinzione può forse avere un senso dal punto di vista psicologico, non già giuridico»<sup>58</sup>).

Altri studiosi, invece, hanno evidenziato la differenza tra libertà di manifestazione del pensiero (di cui la propaganda è un'espressione) e «diritto d'informare riconosciuto ai *mass-media* nell'interesse della collettività all'acquisizione di notizie»<sup>59</sup>. Tale distinzione non sarebbe finalizzata a privare quest'ultimo diritto della protezione costituzionale garantita dal primo comma dell'art. 21 Cost., ma tenderebbe a valorizzare le diverse valenze giuridiche acquisite, rispettivamente, dall'espressione del pensiero e dalla mera narrazione dei fatti, a seconda che queste siano fatte oggetto di manifestazioni individuali o

---

<sup>55</sup> CORTE DI CASSAZIONE, 6 ottobre 1971. Cfr. anche ALBAMONTE, *La nozione di propaganda nel delitto previsto dall'art. 272 del codice penale, e sue implicanze sotto l'aspetto soggettivo del delitto*, in «Giustizia penale» 1976, II, 683 ss.

<sup>56</sup> G. MARCONI, *Propaganda sovversiva*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 152.

<sup>57</sup> S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano 1957, p. 111: «anche la espressione propagandistica deve ritenersi tutelata dalla norma costituzionale [*i.e.* art. 21 Cost.], non foss'altro che per la ragione desumibile in via analogica dall'art. 17 Cost. [*rectius*: 19 Cost.] (“e di farne propaganda”, recita tale norma a proposito della libera espressione in materia religiosa)».

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 201.

<sup>59</sup> C. CHIOLA, *Informazione, pensiero, radiotelevisione – Problemi concreti e commenti*, Camerino-Napoli, 1984, p. 26.

di attività dei mass media (e quindi, nel primo caso, espressioni di libertà individuale e, nell'altro, dell'interesse della collettività ad acquisire notizie).

Tuttavia, anche chi ha riconosciuto l'esistenza di una diversità ontologica tra propaganda e informazione, osserva che è da considerarsi «poco convincente e, al limite, pericolosa la formulazione di una tutela differenziata, basata su una diversità sostanziale tra due forme di comunicazione difficilmente distinguibili»<sup>60</sup>.

Comunque sia, nella contestata definizione di propaganda proposta dalla Cassazione va sottolineato, per quel che qui interessa, come l'inciso «in senso politico» segnali, correttamente, che tale definizione non è estensibile a qualsiasi ambito, e in particolare all'ambito religioso.

Infatti, soltanto assumendo che tutte le idee di carattere religioso – così come quelle di carattere politico – implicino necessariamente un precipitato pratico si potrebbe ritenere che l'invito al compimento di un'azione sia un elemento indefettibile di ogni forma di propaganda. Ma talora la mera presa di coscienza di un'idea religiosa o filosofica, che si ritenga di per sé *vera* o *salvifica*, può essere la sola azione richiesta al destinatario di un messaggio propagandistico. Basta pensare, ad esempio, alla propaganda anti-evoluzionista<sup>61</sup> per notare come la *call to action* possa essere, in alcune fattispecie, estremamente sfumata se non del tutto assente.

Le considerazioni appena svolte inducono a ritenere sostanzialmente improduttivo, sia in generale che con specifico riferimento ai fini della presente ricerca, il tentativo di individuare una definizione unitaria di propaganda.

Calcolare un minimo comune denominatore concettuale di tutte le forme di propaganda che si sono manifestate, o potrebbero farlo in futuro, nell'esperienza culturale, sociale e giuridica contemporanea, condurrebbe infatti a proiettare su singole fattispecie di propaganda, e in ispecie su quella di carattere religioso che

---

<sup>60</sup> F. LANCHESTER, *Propaganda elettorale*, cit., p. 127.

<sup>61</sup> La propaganda anti-evoluzionista di stampo cristiano ha conosciuto negli ultimi anni una diffusione imponente, sia nel mondo anglosassone che nell'Europa continentale. Un esempio, fra i tanti possibili, è costituito dal film del 2008 *Expelled: No Intelligence Allowed* di Nathan Frankowski, tacciato di *propagandismo*, in senso deteriore, da diversi giornali tra cui il «*New York Times*» ([http://movies.nytimes.com/2008/04/18/movies/18expe.html?\\_r=0](http://movies.nytimes.com/2008/04/18/movies/18expe.html?_r=0)).

qui più interessa, caratteristiche proprie e peculiari di altre fattispecie, con risultati probabilmente confusori e limitativi della ricerca.

Sul piano strettamente giuridico, conviene più correttamente aderire alla conclusione che il concetto di propaganda di carattere religioso cui fa riferimento l'art. 19 Cost. presenti propria autonomia rispetto ad altre fattispecie pur definite anch'esse, in varie branche dell'ordinamento, come *propaganda*.

### **3. Il fenomeno della propaganda di carattere religioso**

Uno dei principali effetti che può considerarsi perseguito da ogni forma di propaganda di carattere religioso è conseguire l'adesione di quante più persone possibili alla dottrina propagandata. Ne discende che, quando si parla di propaganda di carattere religioso, si parla inevitabilmente anche di *proselitismo*<sup>62</sup>.

Senza dubbio, quello proselitico può non essere l'*unico* fine della propaganda di carattere religioso: testimoniare una fede o una dottrina religiosa può costituire, infatti, *di per sé*, cioè a prescindere dagli effetti eventualmente prodotti su altre persone, *anche* il soddisfacimento di un'esigenza o di un dovere di carattere religioso propri di chi diffonde il messaggio. Tuttavia, un'espressione di carattere religioso che non abbia alcun fine di proselitismo non potrebbe essere considerata in nessun caso come propaganda, nemmeno se, in assunto, presentasse un carattere argomentativo o latamente persuasivo (si pensi, a tal proposito, ad alcune forme di preghiera rivolte alla divinità, certamente ascrivibili al culto ma non alla propaganda). Per questa ragione si può affermare con sicurezza che «diffusione del messaggio religioso e attività proselitica sono due momenti inscindibili della stessa ambizione», in quanto inevitabilmente «si professa e si propaga una dottrina religiosa per testimoniare la propria fede e *per attirare ad essa nuovi consensi*»<sup>63</sup>.

Ne consegue logicamente che la libertà di propaganda religiosa «gioca a favore dei movimenti religiosi di nuovo impianto [...] e a danno delle religioni

---

<sup>62</sup> Cfr. per tutti S. FERRARI, *Proselytism and Human Rights*, in J. WITTE, F. S. ALEXANDER (A CURA DI), *Christianity and Human Rights*, Cambridge 2010, pp. 253 ss.

<sup>63</sup> C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico – Tradizione europea legislazione italiana*, Torino 2010, p. 142.



saldamente stabilite», poiché «il proselitismo si concretizza praticamente nel sottrarre loro dei *fedeli* convincendoli ad aderire ad un diverso, nuovo messaggio»<sup>64</sup>. Altrettanto comprensibilmente, «le religioni più forti, quando possono, cercano di ottenere dallo Stato che frapponga ostacoli [alla propaganda e al proselitismo altrui]»<sup>65</sup>.

Ciò naturalmente è vero anche per orientamenti filosofici non confessionali che, in un dato momento e in un dato territorio, si siano trovati in posizione dominante rispetto a dottrine diverse: un buon esempio è la Costituzione staliniana del 1936, la quale «ammetteva esplicitamente la *libertà di propaganda antireligiosa*, ma taceva significativamente sulla propaganda religiosa»<sup>66</sup>.

Un esempio ancora più rilevante ai nostri fini va però ricercato nell'Italia del periodo fascista. In quella fase storica, la giurisprudenza, sostenuta da una parte molto influente della dottrina, finì per proibire la propaganda di qualsiasi culto o orientamento filosofico acattolico con l'intento di garantire l'allora confessione di Stato contro il rischio di perdere consensi. Rischio tra l'altro esplicitamente denunciato da Pio XI come generato, in particolare, da quel «proselitismo protestante che si sviluppa con protervia provocante [...] con tanta rovina delle anime, con tanto anche pericolo di quello che c'è di più bello ed elevato nella vita di un popolo, la sua unità di coscienza e di fede»<sup>67</sup>.

Soffermarsi sulle argomentazioni che furono addotte a sostegno di tale esperienza storica di proibizione risulta particolarmente opportuno al fine di fare maggiore chiarezza sul problema dogmatico – dalle fondamentali implicazioni pratiche – dell'inquadramento della libertà di propaganda all'interno delle estrinsecazioni della libertà religiosa. È utile altresì per ricostruire le origini dell'espressa menzione del diritto di propaganda nel testo dell'art. 19 Cost., che costituisce il fondamento della libertà religiosa nell'ordinamento italiano anche

---

<sup>64</sup> A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico – Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Milano 2005, p. 35.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 143.

<sup>67</sup> PIO XI, *Discorso ai parroci e predicatori quaresimalisti di Roma, sulla stampa e il cinema*, 16 febbraio 1931, riportato in V. MEACCI, *La libertà di propaganda e di proselitismo, secondo gli accordi dell'11 febbraio 1929, e la legge 24 giugno 1949*, Roma 1931, p. 16.

con riferimento alle esplicazioni di tale libertà nel settore dei servizi di media audiovisivi e radiofonici.

### 3.1. La propaganda di carattere religioso nell'Italia pre-repubblicana

Com'è noto, la qualificazione confessionista del Regno d'Italia era stata affermata, sin dal 1848, dall'art. 1 dello Statuto fondamentale del Regno, ma tale principio «aveva perduto valore con il prevalere delle tendenze separatistiche tra Stato e Chiesa»<sup>68</sup>. Ciò, in particolare, dopo la promulgazione della L. del 19 giugno 1848, n. 735 che enunciava – in termini assai generali e con implicito riferimento a tutti gli ambiti del diritto – che «la differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari»<sup>69</sup>.

Dopo la stipula dei Patti Lateranensi, tuttavia, la natura confessionista dello Stato conobbe una sorta di “riviviscenza” e fu sancita con decisione nel diritto positivo<sup>70</sup>, nonostante parte della dottrina – per la verità assai minoritaria – abbia continuato a negarla ancora per lungo tempo<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> A. GIUSTI, *Confessionismo statale e libertà di culto e di propaganda*, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Scaduto*, Firenze 1936, vol. I, p. 456. *Contra*, cfr. per tutti S. ROMANO, intervistato da Giuseppe Rosati su «*Il giornale d'Italia*» del 15 febbraio 1929: «anche quando le tracce [sic] del confessionismo si erano ridotte a pochissime disposizioni, ed in moltissime materie il nostro ordinamento sembrava che si orientasse verso il principio della laicità, era da ritenere che l'art. 1 dello Statuto [fondamentale del Regno] fosse rimasto sempre in vigore. La Religione cattolica continuava ad essere la religione dello Stato, sebbene questo vi ricorresse solo in alcuni casi, nel medesimo senso in cui – mi si passi il paragone – un oggetto che si crede di non dover momentaneamente usare e che quindi si pone – per dir così – da parte, continua ad essere nel patrimonio di chi lo possiede».

<sup>69</sup> Cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino 2002, p. 34.

<sup>70</sup> Si pensi a questo proposito agli artt. 402 e 724 c.p. sul vilipendio e la bestemmia contro la religione dello Stato; cfr. G. CASUSCELLI, *Rassegna di giurisprudenza sull'art. 724, comma 1, c.p.*, in «*Dir. Eccl.*», 1970, pp. 150 ss.

<sup>71</sup> Tra chi contestava la piena qualificabilità del Regno d'Italia come Stato confessionale anche dopo la stipula dei Patti lateranensi vi furono: V. MEACCI, *Lo stato Italiano dopo gli accordi Lateranensi*, Torino 1931, pp. 39 s., secondo il quale «lo Stato Italiano non [può] considerarsi Stato cattolico, Stato confessionale, nel vero e pieno significato della parola. [...] Né la lettera, né lo spirito della legge, e nemmeno la pratica azione di governo, consentono potersi parlare di Stato cattolico e confessionale, nei confronti dello Stato Italiano. Che cosa è, del resto, il Concordato se non la realizzazione di una specie di transazione [...] sulle pretese e sui diritti dello Stato e della Chiesa? [...] E basta ancora l'espressione del concetto di transazione, per dedurre che lo Stato non è diventato – in ordine agli Accordi Lateranensi – completamente cattolico e confessionale (e quindi niente cattolico e niente confessionale, non essendo concepibile, per la Chiesa, una cattolicità o confessionalità parziale), e che la Chiesa non ha completamente rinunciato alle sue pretese e diritti, abdicando in tutto alle esigenze dello Stato»;

Lo Stato italiano si dichiarò quindi nuovamente confessionista, cioè partecipe, nella sua attività giuridica e sociale, della dottrina cristiana cattolica apostolica romana<sup>72</sup>.

Nel rinnovato clima concordatario, una delle prime preoccupazioni manifestate dalla Chiesa cattolica fu proprio quella relativa alla propaganda protestante in Italia.

In tal senso, il 24 dicembre 1930 papa Pio XI indirizzò pubblicamente una esplicita richiesta politica alle autorità italiane, corredata da una puntuale direttiva interpretativa delle fonti di legge al tempo in vigore nel Regno: «dobbiamo vedere con quotidiano cordoglio il proselitismo acattolico anzi anticattolico spiegare in Italia e più in questa stessa Roma una azione sempre più intensa e sempre più vasta [...] e tutto ciò in presenza d'una legge che ammette bensì acattolici all'esercizio di culti diversi dal cattolico, ma non li dice punto ammessi al proselitismo, e tanto meno al proselitismo sfrenato, contro la Religione cattolica, la sola Religione dello Stato; e tutto ciò come se vi possa essere qualche cosa di più offensivo e ingiurioso contro la persona del Sommo Pontefice che appunto un tale proselitismo [...]. Il tenore della legge e delle solenni Convenzioni è tanto chiaro e persuasivo, da farci pensare a dimenticanza

---

U. FRACASSINI, *Il cattolicesimo dello Stato italiano secondo il concordato*, in «Nuova Antologia» n. 1373, 1 giugno 1929, p. 132, per il quale «che lo Stato italiano sia ridivenuto uno Stato cattolico non v'ha dubbio. Ma è divenuto effettivamente uno Stato confessionale? [...] [Lo Stato] riconosce il valore della Chiesa sociale, morale e politico; e indirettamente, cioè in quanto connesso con questo, il suo valore religioso; e quindi a base delle sue relazioni colla Chiesa pone il reciproco rispetto fra le due potestà», pp. 287-297.

Tra chi invece affermava la natura confessionale dello Stato italiano, si trovavano V DEL GIUDICE, *Le nuove basi del Diritto Ecclesiastico italiano*, Milano 1929, p. 60, per il quale «i capisaldi [del sistema istituzionale che viene a stabilirsi col nuovo diritto italiano concordatario] sono questi: 1) Lo Stato si dichiara confessionista [...] Tale carattere fondamentale dello Stato colora di sé tutte le istituzioni pubbliche»; S. ROMANO, intervistato da Giuseppe Rosati su «*Il giornale d'Italia*», secondo cui «se lo Stato italiano era – anche prima – uno Stato confessionista, esso tuttavia viveva in regime di separazione dalla Chiesa. [...] Invece soltanto uno Stato concordatario – come sarà quello Italiano – è in unione con la Chiesa»; A. C. JEMOLO, *Sulla qualificazione giuridica dello Stato Italiano in ordine alle sue relazioni con la Chiesa*, in «*Rivista di Diritto Pubblico*», 1931, pp. 161 ss.

<sup>72</sup> Per un'ampia ricostruzione della politica ecclesiastica del fascismo, non limitata ai soli profili legati alla propaganda, che tenga conto anche del diritto applicabile nelle colonie e nei possedimenti, cfr. A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Roma 2012, pp. 27 ss.; G. ANELLO, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione. Interpretazione dell'art. 8 cpv. cost.*, Soveria Mannelli 2007, pp. 34 ss.

di esse o ad ignorazione del lamentato proselitismo, per spiegarci ciò che avviene: per questo abbiamo creduto necessario di farne qui chiaro richiamo e chiara segnalazione. E nutriamo fiducia che non sarà senza buon effetto»<sup>73</sup>.

Le legge menzionata da Pio XI, che ammetteva (e “ammette” ancora oggi) gli acattolici all’esercizio del culto, è naturalmente la L. del 24 giugno 1929, n. 1159, il cui art. 5 – riprendendo con lievissime modifiche quell’art. 2 della legge delle guarentigie<sup>74</sup> che, nel 1871, aveva in un certo senso completato la concezione separatistica della libertà religiosa del Regno d’Italia – stabilisce che «la discussione in materia religiosa è pienamente libera».

Ancora più esplicito nel fornire l’interpretazione cattolica dell’epoca di tale disposizione, in riferimento alla propaganda di carattere religioso, sulla base di argomentazioni che presto sarebbero state sposate senza riserve dalla giurisprudenza e da gran parte della dottrina italiane, fu un editoriale dell’«*Osservatore Romano*» del marzo 1931: «anzitutto intendiamoci bene su un punto che è veramente fermo, il più fermo e indiscusso di tutti. Noi non concediamo eguaglianza di diritti alla verità e all’errore, ai propagatori dell’una e dell’altra. [...] Non ignoriamo d’altra parte le esigenze di una sana e illuminata tolleranza pratica, resa necessaria dall’umana convivenza nelle presenti condizioni sociali [...] Ma dobbiamo anche ricordare che l’Italia è un paese cattolico [...]; sì che nessuno si meraviglierà se non ci rassegniamo a considerarlo come un paese di conquista, puta caso, come... il Kurdistan. Ciò premesso, rileviamo il fenomeno: esiste una intensificata e crescente propaganda protestante. [...] Ma, la discussione religiosa è libera. Ecco, in proposito sono note le parole del Santo Padre; ed è pur noto che i cattolici non temono la discussione, e l’hanno praticata, ieri e oggi. Ma certo essa è cosa molto delicata: se il fine per cui è fatta, lo spirito, i metodi, l’ambiente con cui si pratica e dove avviene, non sono veramente pari all’altezza della cosa stessa, mentre è inutile per tutti, può riuscire dannosissima. Se questo è indiscutibile, è parimenti

---

<sup>73</sup> PIO XI, *Discorso alla Curia romana per la presentazione degli auguri natalizi «Benedetto il Natale»*, 24 dicembre 1930, [http://www.vatican.va/holy\\_father/pius\\_xi/speeches/documents/hf\\_p-xi\\_spe\\_19301224\\_benedetto-il-natale\\_it.html](http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/speeches/documents/hf_p-xi_spe_19301224_benedetto-il-natale_it.html).

<sup>74</sup> La formulazione esatta di tale articolo era: «la discussione sulle materie religiose è pienamente libera».

indiscutibile che l'attuale propaganda protestante praticata in Italia non ha nulla a che vedere con la discussione religiosa, ma è semplice oscuro contrabbando; come tale noi lo denunciavamo. [...] Sono metodi che cadono, secondo noi, espressamente sotto la sanzione delle leggi; contrastano, nel modo più lampante, con lo spirito cattolico che le leggi vogliono infondere nella coscienza nazionale, minano la stessa unità della Patria, perché scalzano l'unità religiosa [...]. Parliamo con tutta franchezza e chiarezza: non chiediamo persecuzioni, domandiamo legittimi freni a metodi indegni, domandiamo che la buona fede dei semplici non sia sorpresa, ma difesa. Né ciò può esserci opposto e ritorto come un limite a quella libertà di evangelizzazione, che reclamiamo per noi ed assoluta. No: perché – e ritorniamo al pensiero iniziale – noi non possiamo concedere né concediamo quello che Dio e la ragione non concedono, ossia eguaglianza di diritti per l'errore e la verità»<sup>75</sup>.

Questi argomenti transitarono come per osmosi dai discorsi del papa e dalla stampa cattolica alla dottrina giuridica di settore, qui divenendo prevalenti. In particolare, fu sostenuto in ambito accademico che «tra la libertà di discussione, e la libertà di propaganda e di proselitismo v'è notevole differenza, poiché, mentre l'una si manifesta con elevatezza di tono, con dignità di forma etc., l'altra viene spesso ad includere il turpe motteggiare, la satira, l'inganno pervertitore»<sup>76</sup>. La *discussione* e la *propaganda*, dunque, avrebbero dovuto essere considerati come concetti totalmente distinti, al punto da non potersi inferire la libertà di propaganda dalla libertà di discussione. Più precisamente, secondo tale tesi, per *discussione* si sarebbe dovuto intendere «l'esame di un determinato argomento, con esposizione delle ragioni favorevoli e contrarie, per giungere ad una conclusione», mentre per *propaganda* «il fare opera di diffusione, di seminazione di idee, e non di dimostrazione e tanto meno di convincimento», con l'intento «di sfruttare i materiali bisogni degli uomini, la debolezza della

---

<sup>75</sup> ANONIMO, *In tema di propaganda protestante*, in «Osservatore Romano», 7 marzo 1931, riportato in V. MEACCI, *La libertà di propaganda e di proselitismo*, cit., pp. 54 ss.

<sup>76</sup> A. GIUSTI, *Confessionismo statale e libertà di culto e di propaganda*, cit. p. 464.

coscienza e di sorprendere con l'inganno l'ignoranza, la buona fede, l'impreparazione»<sup>77</sup>.

Dunque la libertà di discussione sarebbe stata garantita a tutti i culti, mentre quella di propaganda – non espressamente menzionata dalla legge sui culti ammessi – sarebbe stata vietata a tutti gli acattolici, in netto contrasto con il principio giuridico di stampo liberale per cui tutto ciò che non sia espressamente vietato deve considerarsi lecito. Inoltre l'argomento sistematico utilizzato dai sostenitori di questa teoria – in piena assonanza con le argomentazioni propugnate dalla Chiesa cattolica – fu che un'eventuale libertà di propaganda e proselitismo per gli acattolici sarebbe stata contraria allo spirito del regime fascista, il quale «è un regime unitario nel senso che tende al concentramento delle forze unitarie nel campo politico, sociale, economico etc.» e che, in quanto tale, non avrebbe potuto concedere una libertà che avrebbe senz'altro contribuito «alla disgregazione nel campo dell'unità religiosa, il cui sviluppo non solo nell'Italia, ma anche nel mondo è “d'interesse e di orgoglio per gli italiani”»<sup>78</sup>.

Al contrario qualche autore, tra cui Jemolo<sup>79</sup>, individuò nell'art. 5 della L. 1159/1929 la fonte della liceità della propaganda di carattere religioso sia cattolica che cattolica, sostenendone l'eguale rilevanza sul piano giuridico. Ciò perché, «in base al *jus conditum*, pare che la discussione in materia religiosa non possa essere intesa come comprensiva soltanto di discussioni accademiche, destinate a lasciare ciascuno nella propria opinione, ma anche di discussioni volte a smuovere altri dalle proprie idee e dalla propria fede, e capaci di raggiungere tale risultato. La libertà di discussione è, per forza stessa di cose, libertà di convincere. Può pur dire [sic] che alla stregua di quell'articolo, ed oserei dire anche della concezione generale in tema di rapporti tra Stato e Chiesa [...], in materia di discussione e di proselitismo c'è parità di posizione tra la Chiesa cattolica e le altre confessioni»<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 465.

<sup>79</sup> Oltre a lui, anche V. MEACCI, *La libertà di propaganda e di proselitismo*, cit.; C. MAGNI, *Intorno al nuovo diritto dei culti acattolici ammessi in Italia*, in «*Studi Ssassaresi*», Sassari 1931, p. 9: «[la] libertà di discussione in materia religiosa, va intesa anche come libertà di propaganda e di proselitismo»; M. PIACENTINI, *I culti ammessi nello Stato Italiano*, Milano 1934.

<sup>80</sup> A. C. JEMOLO, *Religione dello Stato e Confessioni ammesse*, Roma 1930, p. 18.

In giurisprudenza, però, prevalse l'interpretazione cattolico-fascista dell'art. 5 della legge sui culti ammessi<sup>81</sup>.

Emblematica, e talora citata come definitiva consacrazione della discriminazione degli acattolici nell'Italia dell'epoca, è la sentenza della Corte d'Appello di Roma che, il 30 aprile 1936, riconobbe l'esimente della provocazione a un gesuita, il quale aveva impedito «ad un pastore protestante la vendita di libri di propaganda religiosa, costringendolo a restituire il prezzo ai compratori e a bruciare pubblicamente i testi»<sup>82</sup>. Per giungere a negare ai soli non cattolici la libertà di propaganda, la Corte argomentò in quell'occasione che «nelle discussioni si espongono le ragioni favorevoli e contrarie di un dato argomento per giungere a una conclusione, e non si fa opera di propaganda, mentre la propaganda include sempre il concetto di propagare la religione propria presso chi non ne ha alcuna o ne segue una diversa dalla propria».

La questione dell'interpretazione dell'art. 5 della legge sui culti ammessi, superata dall'esplicito dettato dell'art. 19 Cost. e quindi in apparenza irrilevante per i contemporanei, sottende in realtà una problematica dogmatica dagli importanti precipitati pratici, riguardante l'inquadramento della libertà di propaganda e di proselitismo all'interno delle estrinsecazioni della libertà religiosa.

In particolare, la divergenza di opinioni sopra ricostruita tra Chiesa cattolica, giurisprudenza di merito e dottrina maggioritaria, da un lato, e dottrina minoritaria dall'altro rispecchia la contrapposizione – tuttora esistente – tra chi, rispettivamente, intende ricostruire la libertà di propaganda e di proselitismo come una componente autonoma della libertà religiosa, al pari delle libertà di coscienza e di culto, e chi viceversa intenda tale libertà soltanto come una manifestazione tipica e derivata della libertà di coscienza.

---

<sup>81</sup> Sul tema, cfr. per tutti V. PACILLO, *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Milano 2012, pp. 48 ss.

<sup>82</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna 1996, pp. 171 s. La sentenza è citata e commentata anche in C. A. JEMOLO, *Corso di diritto ecclesiastico 1944-1945*, Roma 1945, pp. 220 s. e in F. FINOCCHIARO, *Propaganda religiosa e vilipendio della religione*, cit., p. 503.

La tesi secondo la quale la libertà di propaganda costituirebbe un aspetto della libertà religiosa autonomo e distinto rispetto alle libertà di culto e di coscienza portava a ritenere che «tale particolare *species* di libertà religiosa, non trovando un'espressa menzione nel testo di legge, si dovrebbe per ciò stesso presupporre disconosciuta se non addirittura vietata dal legislatore»<sup>83</sup>, a maggior ragione nell'ambito di un ordinamento confessionista. A sostegno di tale opinione militavano, come in parte si è visto dagli stralci della letteratura dell'epoca, sia le preoccupazioni per i presunti pericoli sociali che si assumevano inevitabilmente derivanti dal confronto (*rectius*: dallo scontro) tra le varie propagande religiose, sia l'argomento che la libertà di propaganda presenterebbe, «sia pure solo in qualche ordinamento, una disciplina normativa autonoma e diversa tanto dalla libertà di coscienza, quanto dalla libertà di culto, fino al punto di trovare coesistenti nei medesimi norme che assicurano a queste l'inviolabilità più completa e la tutela più vasta e integrale e che interdicono al tempo stesso con le formule più tassative ogni forma di propaganda e proselitismo religioso»<sup>84</sup>.

La seconda tesi, che non riconosce alcuna specifica autonomia alla libertà di propaganda e la definisce soltanto come una manifestazione della libertà di coscienza, conduce a sostenere che il riconoscimento di tale libertà «sarebbe sempre insito e implicito nel riconoscimento stesso della libertà di coscienza, cosicché il suo disconoscimento e *a fortiori* la sua proibizione non potrebbero derivare che da un'espressa e formale negazione o interdizione consacrata nel testo legislativo»<sup>85</sup>. Tra gli argomenti a sostegno di tale orientamento e contrari a quello avverso, due sono i principali:

- a) il concetto che negare la libertà di propaganda attribuendole un significato deteriore – coincidente con l'inganno e lo sfruttamento dell'ignoranza e dei bisogni materiali degli uomini – significa prendere in considerazione soltanto l'abuso di tale libertà e non le normali forme e manifestazioni della propaganda religiosa «svolte con dignità e onestà e

---

<sup>83</sup> P. A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Milano 1978, p. 420.

<sup>84</sup> ID., *op. cit.*, p. 419.

<sup>85</sup> ID., *op. cit.*, p. 420.



facendo opera proprio di convincimento razionale e sentimentale»<sup>86</sup>, con evidenti risultati retorici preordinati ad alterare l'analisi giuridica;

b) l'idea che «anche e non ammesso che la libertà di discussione [...] non comprendesse la libertà di propaganda, non si poteva mai dal silenzio del legislatore trarre argomento per negare che questa libertà fosse stata riconosciuta, posto che essa rappresenta soltanto [...] una manifestazione della libertà di coscienza e pertanto, anche se non trova menzione in una specifica disposizione di legge, non può non essere ammessa, una volta che questa libertà sia stata riconosciuta»<sup>87</sup>.

Il tema rimane aperto e assume una particolare rilevanza pratica – nei termini appena ricordati in riferimento all'esperienza maturata in Italia negli anni del fascismo – in tutti quei paesi la cui carta costituzionale e le cui fonti di legge tacciono tuttora sulla libertà di propaganda o, peggio ancora, tutelano espressamente tale libertà soltanto in capo a una confessione o a uno specifico orientamento di carattere religioso e non a tutti gli altri, pur riconoscendo ai cittadini, in qualche misura, la libertà di coscienza.

In Italia, invece, il dubbio sistematico se la libertà di propaganda debba intendersi come autonoma specie della libertà religiosa o come manifestazione della libertà di coscienza è stato disinnescato, quanto ai suoi possibili effetti pratici, dalla volontà dell'Assemblea costituente di menzionare espressamente la propaganda in Costituzione, nei termini e nei modi che ci accingiamo ad esaminare qui di seguito.

### **3.2. La propaganda di carattere religioso nell'ordinamento della Repubblica italiana**

Nella seduta mattutina della prima sottocommissione dell'Assemblea costituente del 19 dicembre 1946, Giuseppe Dossetti propose una formulazione unitaria della disposizione costituzionale sulla libertà religiosa che, tra gli altri, prevedeva espressamente anche il diritto di ogni uomo alla propaganda della

---

<sup>86</sup> *Id.*, *op. cit.*, p. 421.

<sup>87</sup> *Ibidem.*

propria fede, salvo che essa non implicasse principî o riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume<sup>88</sup>.

La *ratio* dichiarata di tale proposta era quella di garantire la piena esplicazione della vita religiosa in maniera esauriente usando una formulazione sintetica del principio, che non scendesse in determinazioni<sup>89</sup>. Nonostante tale scrupolo di *sintesi* e *indeterminatezza*, appariva evidentemente necessario al Dossetti menzionare espressamente la libertà di propaganda nella Carta costituzionale.

Anche la proposta alternativa di Mario Cevolotto, declinata in quattro articoli riferiti rispettivamente alla libertà di fede e di coscienza, alla libertà di culto, alla libertà di organizzazione e propaganda e all'uguaglianza di tutti i culti rispetto alle leggi penali nell'ambito del principio concordatario, e infine al divieto di esimenti di carattere religioso o filosofico, prevedeva una menzione espressa della libertà di propaganda<sup>90</sup>.

Lo stesso Cevolotto, rappresentando le proprie preoccupazioni per la direzione confessionista che temeva potesse essere intrapresa dal costituendo Stato, ricordò in quella medesima seduta «varie sentenze che non fanno onore alla nostra magistratura, perché contrarie al diritto di proselitismo di culti diversi da quello cattolico»<sup>91</sup>. Il riferimento era probabilmente anche alla già ricordata sentenza della Corte d'Appello di Roma del 30 aprile 1936, che Jemolo – punto di riferimento dottrinale più volte evocato in Assemblea da Cevolotto<sup>92</sup> – contestava in sede accademica già da diversi anni<sup>93</sup>.

---

<sup>88</sup> «Ogni uomo ha diritto alla libera professione delle proprie idee e convinzioni, alla libera e piena esplicazione della propria vita religiosa interiore ed esteriore, alla libera manifestazione, individuale ed associata, della propria fede, *alla propaganda di essa*, al libero esercizio, privato e pubblico, del proprio culto, purché non si tratti di religione o di culto implicante principî o riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume» (enfasi aggiunta).

<sup>89</sup> ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, pag. 498.

<sup>90</sup> L'art. 3, comma 1, della proposta Cevolotto recitava: «tutte le confessioni religiose che non contrastino con l'ordine pubblico, con la morale e con il buon costume hanno pari diritto di organizzarsi liberamente, *di propagandare e di diffondere la loro fede*, di eleggere i propri ministri e di revocarli, di aprire templi e di possedere gli edifici nei quali il culto viene esercitato» (enfasi aggiunta).

<sup>91</sup> ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, p. 499.

<sup>92</sup> ID., *Op. cit.* pp. 498 e 501.

<sup>93</sup> Cfr. C. A. JEMOLO, *Corso di diritto ecclesiastico 1944-1945*, cit., pp. 220 s.

I verbali della seduta attestano che quello della libertà di propaganda e di proselitismo fu un punto su cui Cevolotto insistette con fermezza. Per convincerlo ad aderire alla formulazione sintetica di Dossetti, Concetto Marchesi propose di inserire un ulteriore riferimento alla «propagazione della propria fede» in tale bozza, che così avrebbe dovuto recitare: «ogni uomo ha diritto [...] alla libera manifestazione *e propagazione*, individuale ed associata, della propria fede, *alla propaganda di essa* [...]» (enfasi aggiunta). Cevolotto riconobbe che «con tale aggiunta verrebbe anche prevista la libertà di proselitismo»<sup>94</sup>, ma finì poi per astenersi dalla votazione sull'intero articolo, «non perché [...] contrario ai principî in esso contenuti, ma perché [...] contrario alla formulazione [...] incompleta»<sup>95</sup>.

L'inciso comprendente il riferimento alla propaganda fu quindi approvato con 15 voti favorevoli e un astenuto, e ciò esaurì la discussione sul punto.

Il riferimento alla propaganda religiosa transitò infine – dopo le modifiche del Comitato di coordinamento, che però non investirono specificamente il tema – nel testo definitivo che oggi tutti conosciamo: «*tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume*».

Sono almeno due le osservazioni che si possono ricavare dai lavori dell'Assemblea costituente in merito alla libertà di propaganda e proselitismo<sup>96</sup>.

La prima è che l'orientamento giurisprudenziale che si era andato radicando negli anni del fascismo – secondo il quale l'art. 5 della legge sui culti ammessi dovesse interpretarsi nel senso che la propaganda di stampo acattolico, a differenza della discussione colta e accademica, fosse vietata – era di certo ben

---

<sup>94</sup> ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, p. 499.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 500. È da notare che una parte della dottrina, a distanza ormai di oltre sessant'anni dalle obiezioni del Cevolotto, continua a condividere l'opinione che «la disposizione dell'art. 19 è ben lungi dall'apparire soddisfacente o da ricomprendere tutte le possibili manifestazioni della libertà religiosa o da impedirne la violazione»: M. TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino 2010, p. 94.

<sup>96</sup> Per una più ampia ricerca sull'*original intent* del Costituente con riferimento, più che ai soli profili qui di stretto interesse, alla libertà religiosa in generale, cfr. per tutti M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Pisa 2012, pp. 40 ss.

presente ai padri costituenti. Le conseguenze di carattere pratico, in termini di soppressione di un fondamentale aspetto della libertà religiosa dei cittadini e delle confessioni, costituivano un pericolo noto e intollerabile per lo spirito democratico della Costituzione, che doveva quindi essere scongiurato in maniera definitiva e inequivocabile.

Ciò nonostante – ed è questa la seconda osservazione – i costituenti non presero posizione sul problema sistematico se la libertà di propaganda debba considerarsi un autonomo aspetto della libertà religiosa (da negare o consentire espressamente, come sostenevano i giuristi del ventennio) o una *species* della libertà di coscienza, tutelata in quanto tale dalle stesse norme poste a garanzia di quest'ultima.

La sostanziale unanimità dei membri dell'Assemblea in merito all'opportunità di menzionare espressamente in Costituzione la libertà di propaganda sembrerebbe più che altro confermare la tesi dell'autonomia.

L'analisi storica, tuttavia, suggerisce che l'intenzione sottesa a questo inserimento fosse di quelle che, nella prassi contrattualistica internazionale, si suole esplicitare mediante la formula "a meri fini di chiarezza". Sembra cioè che il riferimento alla libertà di propaganda rappresenti più che altro una direttiva interpretativa, la quale, recependo una pressante esigenza dei costituenti e "incarnando" quest'ultima nel testo normativo, è intesa a prevenire ogni possibile disputa futura in merito all'interpretazione dell'art. 19 Cost. Se è vero che la libertà di propaganda si sarebbe potuta serenamente ricavare in via interpretativa dall'articolo 19 anche in assenza di una espressa specificazione, è anche vero che tale menzione è stata ritenuta politicamente utile affinché i soprusi del passato non si ripetessero più nel futuro.

In altri termini, insomma, l'«esplicita enunciazione può essere utile a meglio orientare la funzione interpretativa o applicativa della norma»<sup>97</sup>, fermo

---

<sup>97</sup> L. MUSSELLI, V. TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico – La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Bari 2000, p. 67. Del resto, come è stato notato *ibidem* e come pure dimostra la ricostruzione fin qui proposta, il discorso sulla propaganda è anch'esso, almeno in parte, frutto della «prevalente influenza culturale della religione cattolica in Italia, o comunque delle religioni di ceppo cristiano». Tale prevalenza storica ha indotto spesso il legislatore a esemplare il sistema delle libertà religiose o sul modello della confessione cattolica, o *in risposta* ad esso: ma è chiaro che non tutte le fedi esprimono in effetti esigenze di proselitismo.

restando il suo carattere esemplificativo e non certo prescrittivo o limitativo delle facoltà riconducibili alle libertà religiose tutelate dall'art. 19 Cost.

Venendo ora ai limiti costituzionali della libertà di propaganda, si nota che l'unico limite espresso nel testo della disposizione è quello dei «riti contrari al buon costume». Tuttavia, entrambe le proposte avanzate da Dossetti e Cevolotto nella prima sottocommissione dell'Assemblea costituente, così come quella poi approvata e sottoposta all'esame finale, comprendevano l'ulteriore limite dell'*ordine pubblico*.

Non è superfluo soffermarsi brevemente sulle ragioni per cui tale ulteriore limite venne espunto in sede di votazione finale, per poi dedicarsi più diffusamente all'esplorazione dell'unico "confine" espresso rimasto, quello dei riti contrari al buon costume.

Innanzitutto, va ricordato che nella storia dell'elaborazione dogmatica del diritto il concetto di *ordine pubblico* ha assunto una doppia accezione.

Nella prima, di carattere civilistico, tale concetto è spesso accompagnato e sovrapposto a quello di *buon costume*. Nel *Bürgerliches Gesetzbuch*, ad esempio, la formula *ordine pubblico* non viene mai usata, ma si ritiene<sup>98</sup> che il suo spettro semantico e normativo sia ricompreso completamente in quello di *buon costume*, il c.d. «*guten Sitten*»<sup>99</sup>. La sovrapposizione delle due nozioni è stata poi evidenziata anche dalla dottrina francese e italiana: la prima ha delineato l'*ordine pubblico* come un principio finalizzato a garantire pace e prosperità<sup>100</sup>, ovvero «*la sécurité et la moralité des rapports entre les particuliers*»<sup>101</sup> [la sicurezza e la moralità dei rapporti tra i privati]; la seconda – sia precedente al codice civile del

---

<sup>98</sup> G. B. FERRI, *Ordine pubblico (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del Diritto.*, XXX, Milano 1980, p. 1039.

<sup>99</sup> Cfr. § 138 *BGB*: «*Ein Rechtsgeschäft, das gegen die guten Sitten verstößt, ist nichtig*», un negozio giuridico che sia contrario al buon costume è nullo.

<sup>100</sup> Cfr. per tutti A. ESMEIN, *Obligations*, in *Traité pratique de droit civil français*, a cura di PLANIOL e RIPERT, VI, Parigi 1952, p. 278.

<sup>101</sup> P. MALAURIE, *L'ordre public et le contrat*, Reims 1953, p. 261.

1942, sia successiva<sup>102</sup> – parla, a tal proposito, di bene comune e interesse sociale.

Storicamente, l'*ordine pubblico* – nell'accezione privatistica – viene menzionato per la prima volta tra le pagine del codice napoleonico, ed è subito individuato da autorevole dottrina come uno dei concetti giuridici più sfuggenti: «Alglave sottolineò che cercare di definire l'ordine pubblico è come avventurarsi in un sentiero irto di spine, poco più tardi il marchese Veseilles-Sommières parlò dell'ordine pubblico come di un supplizio per l'intelligenza; e a Japiot che maliziosamente notava come l'ordine pubblico derivasse “*une partie de sa majesté au mystère qui l'entoure*” [una parte della sua maestà dal mistero che lo circonda], sembra direttamente collegarsi Josserand quando afferma che la nozione di ordine pubblico è tanto vaga, quanto fondamentale»<sup>103</sup>. Anche chi individua nell'*ordine pubblico* in senso civilistico il «principio di strutturazione del diritto» ammette che non è possibile «dare una definizione dell'ordine pubblico, che si presenti con una determinazione concettuale rigorosa, come una forma cristallizzata dell'esperienza giuridica, che a guisa d'una pietra dura possa venire ripulita e sfaccettata, per essere messa in evidenza sul banco di un giudice»<sup>104</sup>.

Tuttavia – nonostante questo alone di «*mystère*» (peraltro contestato<sup>105</sup>), che «contraddice quella percezione, diffusa nel linguaggio comune, che riconduce l'o.p. a un fenomeno costante, riassumibile nelle condizioni di tranquillità e sicurezza interna che lo Stato è chiamato a garantire attraverso i compiti di polizia»<sup>106</sup> – nel codice napoleonico appare chiaro che l'*ordine pubblico* «esprime i valori che ispirano la Rivoluzione francese» e implica la necessità difensiva di quei valori; da qui, la definizione deduttiva di un *ordine*

---

<sup>102</sup> S. SATTA, *Commentario al codice di procedura civile*, lb. IV pt. II, Milano 1971, p. 139: l'ordine pubblico rappresenta «l'eticità di un determinato ordinamento, quale risulta dal complesso delle sue norme positive».

<sup>103</sup> G. B. FERRI, *Ordine pubblico (dir. priv.)*, cit., p. 1040.

<sup>104</sup> V. FROSINI, *La struttura del diritto*, Milano 1976, pp. 223 ss.

<sup>105</sup> *Ibidem*: «l'idea, dunque, di un ordine pubblico mitico e misterioso è, piuttosto, il frutto di un atteggiamento della dottrina che si è inspiegabilmente prospettata un enigma la cui insolubilità è stata, con una certa dose di fatalismo, tra il compiaciuto e il rassegnato, pigramente accettata».

<sup>106</sup> F. ANGELINI, voce *Ordine pubblico*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano 2006, p. 3998.

*pubblico* che «individua i valori fondamentali del sistema che lo esprime», con la «funzione [...] di proteggere tali valori, segnando un confine tra ciò che è lecito e ciò che non lo è»<sup>107</sup>. In questa prospettiva, risulta necessario «abbandonare l'illusione che il concetto di ordine pubblico esprima realtà ontologiche; per muovere, di contro, dalla convinzione ch'esso segni soltanto l'orizzonte visibile entro il quale l'azione umana realizza l'ordinaria coesistenza civile facendosi diritto, e oltre il quale non è dato procedere ancora a ritroso»<sup>108</sup>.

Nell'ordinamento civile vigente in Italia, il legislatore ha assunto l'*ordine pubblico* – congiuntamente al *buon costume* e alle norme imperative (artt. 643, 1343, 1354 c.c.), assieme al *buon costume* e alla *legge in generale* (artt. 31 disp. prel., 5 e 2031 c.c.) o anche da solo (art. 1229 c.c.) – quale criterio di valutazione della liceità del negozio giuridico. A giudicare dalla relazione introduttiva al codice civile del 1942<sup>109</sup>, in molte parti dichiaratamente ispirato ai principi dell'ordinamento corporativo allora vigente, non c'è motivo di non credere che l'intento del legislatore dell'epoca fosse quello di fondare un nuovo *ordine pubblico* (diremmo quasi un *ordine nuovo*), con funzione sia negativa che positiva. In quest'ottica, è evidente come possa risultare mortificante e illiberale l'applicazione di una simile concezione positiva di ordine pubblico alle libertà di cui all'art. 19 Cost. e, tra di esse, alla libertà di propaganda religiosa.

Ma anche una concezione classica, puramente negativa, consistente nell'aderenza ai valori espressi dalla società – sarebbe stata nemica della libertà religiosa, come fu ampiamente evidenziato in Assemblea costituente.

È guardando all'accezione pubblicistica del concetto di *ordine pubblico* che tuttavia si individuano meglio le potenziali implicazioni vessatorie della libertà di propaganda, specialmente in considerazione dei possibili “pericoli sociali” che,

---

<sup>107</sup> G. B. FERRI, *Ordine pubblico (dir. priv.)*, cit., p. 1053.

<sup>108</sup> S. DOMIANELLO, *Ordine pubblico, giurisprudenza per principi e deliberazione matrimoniale*, Milano 1989, p. 4.

<sup>109</sup> Nella *Relazione al codice civile, n. 9*, la nozione «liberale» dell'*ordine pubblico* viene definita «puramente statica e negativa» e identificata con l'«ossequio meramente formale della legge, inteso in modo del tutto estrinseco». Viceversa, l'*ordine pubblico* fascista doveva assumere «carattere positivo e dinamico»: cfr. *Relazione al codice civile, n. 10*.

soprattutto in epoca fascista, erano stati ritenuti connaturati a qualsiasi confronto tra opposte propagande di carattere religioso.

Tale concetto pubblicistico di ordine pubblico fa il suo ingresso nel nostro ordinamento con la legge sulla pubblica sicurezza n. 2248/1865 la quale, riproducendo in gran parte la precedente legge n. 3720/1859, indica l'*ordine pubblico* come uno degli interessi pubblici che legittimano l'intervento dell'autorità preposta alla salvaguardia della pubblica sicurezza. Tale intervento consiste principalmente nel potere di espellere gli stranieri, far cessare gli spettacoli e vietare le riunioni<sup>110</sup>.

Già da questo semplice dato positivo si intuisce come il concetto pubblicistico, e in ispecie penalistico, di *ordine pubblico* si diversifichi radicalmente da quello privatistico. Mentre quest'ultimo costituisce un limite alla – e, solo nelle intenzioni del legislatore del 1942, una linea guida positiva della – autonomia privata, o tutt'al più un limite di efficacia agli atti giuridici di uno Stato estero (in questo caso si parla di *ordine pubblico internazionale*), ovvero, in altre parole, un argine alla formazione di nuovo diritto in contrasto con quello vigente, l'*ordine pubblico* evocato dalla legge sulla pubblica sicurezza si pone come limite a condotte materiali (la presenza di uno straniero sul territorio, una riunione etc.) che siano espressioni di libertà individuali o collettive.

Alla luce di ciò si comprende il perché, nella discussione finale sull'art. 19, l'Assemblea costituente non ebbe particolari esitazioni ad approvare l'emendamento proposto da Piero Calamandrei e Alberto Cianca a partire dalla rimozione, dal testo approvato in sottocommissione, dell'espressione "ordine pubblico", decisamente troppo elastica perché a essa potesse «affidarsi il regolamento di una libertà che interessa la grande maggioranza dei cittadini»<sup>111</sup>. In altre parole, «il termine 'ordine pubblico', nella prassi di polizia, assume un significato molto vasto, ben noto al legislatore costituente, il quale l'ha voluto

---

<sup>110</sup> Cfr. per tutti P. BARILE, *La pubblica sicurezza*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione (ISAP), La tutela del cittadino II*, Vicenza 1967.

<sup>111</sup> S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, cit., pp. 49 s.



eliminare dal novero dei possibili limiti della libertà da esso garantite proprio al fine di sottrarre questi valori alla discrezione dell'autorità di governo»<sup>112</sup>.

Anche la parola “principi” venne espunta dall’articolo in discussione. Ciò perché la restrizione del limite del *buon costume* ai soli riti e non anche ai principi della religione o del culto sembrava più idonea a tutelare il valore della materialità del nostro ordinamento penalistico, che prescrive la vietabilità solo di quei comportamenti umani percepibili coi cinque sensi, che cioè si estrinsecano nel mondo esteriore. Tra questi, naturalmente, non rientrano i principi e, di conseguenza, nemmeno la mera enunciazione e la propaganda degli stessi.

Tuttavia, nell’analisi dei limiti posti alle libertà religiose e, tra queste, anche a quella di propaganda, non si può dimenticare come «l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica» – quest’ultima definita dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 2/1956, come 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 forza» – «costituiscono ‘limitazioni implicite’ ai diritti di libertà garantiti dalla Costituzione e, tra essi, certamente, anche alla libertà religiosa individuale»<sup>113</sup>. Tale conclusione sembra potersi ricavare dalla sentenza della Corte costituzionale n. 309/2003, con cui la Corte respinse la questione di legittimità – in relazione all’art. 19 Cost. – dell’art. 7-bis della L. del 27 dicembre 1956, n. 1423, recante *Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità*. Nella pronuncia in questione, la Corte sostenne la liceità costituzionale della soccombenza della libertà di culto in favore di alcune specifiche «esigenze in vista delle quali la misura di prevenzione è adottata». Ovvero, aderì alla tesi – sostenuta dall’Avvocatura generale dello Stato, secondo il quarto punto del “Considerato in fatto” – che «la libertà religiosa garantita dall’art. 19 invocato

---

<sup>112</sup> F. FINOCCHIARO, *Art. 19*, in G. BRANCA (A CURA DI), *Commentario della Costituzione, Rapporti civili (art. 13 - 20)*, Bologna 1977, pp. 276 s.; S. FERRARI, *L’articolo 19 della Costituzione*, in «*Politica del diritto*», 1, 1996; M. RICCA, *Articolo 19, Commento*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (A CURA DI), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006; M. CROCE, *La libertà religiosa nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 139 ss.

<sup>113</sup> S. ANGELETTI, *Il diritto individuale all’esercizio del culto di fronte alle misure di prevenzione: un difficile bilanciamento tra valori costituzionali*, [http://www.olir.it/areetematiche/131/documents/Angeletti\\_notasentenza309-2003.pdf](http://www.olir.it/areetematiche/131/documents/Angeletti_notasentenza309-2003.pdf).

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”; e la stessa Corte costituzionale ha affermato la necessità di contemperare i diritti di libertà con le citate esigenze».

A quanto pare, ciò che i padri costituenti avevano deliberatamente espunto dalla Carta<sup>114</sup> vi è stato reintrodotta, in via interpretativa, dalla Corte costituzionale.

In ogni caso, pur ricordando tale orientamento, comunque isolato, della giurisprudenza costituzionale, va preso atto sul punto che l'unico limite espressamente posto dalla Costituzione alla libertà religiosa è quello dei riti contrari al *buon costume*. La funzione di tale limite, secondo alcuni, sarebbe stata originariamente quella «di tenere fuori dall'ordinamento ritualità stravaganti, peraltro al tempo scarsamente presenti sul territorio nazionale, e preservando al contempo il patrimonio dogmatico e i diritti di libertà di religioni minoritarie»<sup>115</sup>.

Anche l'individuazione del concetto di *buon costume*, «di per sé sfuggente e valutabile sotto differenti punti di vista»<sup>116</sup>, va individuata a partire da una prospettiva storica, premettendo che nel corso dei secoli anche tale nozione ha subito una elaborazione dogmatica molto variegata e si è sviluppata in due diverse direzioni, quella civilistica e quella penalistica.

Probabilmente, la definizione più antica di *buon costume* si deve al giureconsulto Papiniano: «*quae facta laedunt pietatem, existimationem, verecundiam nostram, et ut generaliter dixerim contra bonos mores fiunt*»<sup>117</sup>.

Fu poi il giurista francese Jean Domat – collettore e codificatore di fonti giuridiche nell'*ancien régime* di Luigi XIV, influenzato dalla teoria del diritto

<sup>114</sup> Cfr. A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia*, cit., p. 50: «ponendo come unico limite al diritto di libertà religiosa la contrarietà dei riti al buon costume e omettendo volutamente i riferimenti all'ordine pubblico e all'obbligo di conformità con quest'ultimo dei principi professati dalle comunità religiose, l'art. 19 delegittimava le restrizioni poste dal legislatore fascista».

<sup>115</sup> A. DE OTO, *Precetti religiosi e mondo del lavoro*, Roma 2007, p. 75.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> PAPINIANO, Dig. XVIII, 7, 15. L'influenza di tale dottrina si è riverberata per secoli e secoli; cfr. P. VENTRE, *Einneccio alla cattedra, ossia lezioni di diritto di natura e delle genti*, Napoli 1895, p. 292: «la impossibilità morale vien costituita dal divieto delle leggi, e del buon costume. Conseguentemente son nulli tutti quei patti, che si oppongono alle leggi di giustizia e di umanità: come ancora quelli, che si oppongono al decoro, alla pietà, ed alla verecondia: infine quelli, che “noi dobbiamo credere di non poter fare”, come disse Papiniano con molt'acutezza».

divino dei Re<sup>118</sup> e coniatore del motto «*l'homme est fait par Dieu et pour Dieu*», l'uomo è fatto da Dio e per Dio – il primo a ricondurre il buon costume nell'alveo assiologico cristiano. Da un punto di vista civilistico, per Domat, il contratto la cui causa sia contraria ai *bonos mores* si discosta dalla morale cristiana ed è quindi illecito. Oggi la concezione che pare essersi affermata nella dottrina privatistica è quella c.d. sociologica, che vede il buon costume come l'«insieme di principi etici che costituiscono la morale sociale, in quanto ad essi uniforma il suo comportamento la generalità delle persone oneste, corrette, di buona fede e di sani principi, in un determinato ambiente e in una determinata epoca»<sup>119</sup>; tuttavia, «sia chiaro che anche i seguaci della dottrina corrente, che si riallaccia al metodo sociologico, non intendono far riferimento a un concetto quasi statistico di morale più o meno seguita; i costumi si apprezzano come buoni appunto con riferimento al dover essere quale concepito dagli uomini dabbene»<sup>120</sup>.

Proprio relativamente a quest'ultima osservazione, è da precisare che una corrente minoritaria – affermatasi soprattutto in Francia<sup>121</sup> – sostiene che la morale che deve ispirare il buon costume civilistico non è generata dalla società, ma ne è piuttosto la guida. Tale morale, facendo da stella polare all'attività del legislatore, dovrebbe spingere l'ordinamento a indirizzare la vita sociale verso quel «progresso [...] spirituale» di cui parla l'art. 4 Cost., inteso come progresso etico.

Non manca poi chi ha creduto di concordare i due orientamenti, sostenendo – con Benedetto Croce – che la morale corrente nella nostra società sia (e non possa non essere) quella cristiana, e che ai giudici civili sia stato perciò affidato «dalle norme che si oppongono al riconoscimento di atti contrari al buon costume

---

<sup>118</sup> Si tratta di quella «dottrina difensiva dell'assolutismo monarchico che asserisce che i Re derivino la propria autorità da Dio e non possono perciò essere giudicati responsabili delle proprie azioni da una qualunque autorità terrena, come ad esempio un parlamento»: voce *Divine right of kings* in *Encyclopædia Britannica. Ultimate Reference Suite*, Chicago 2008 (nostra la traduzione dall'inglese).

<sup>119</sup> A. TORRENTE – P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Milano 2004, p. 209.

<sup>120</sup> A. TRABUCCHI, *Buon costume*, in *Enciclopedia del Diritto.*, cit., p. 703.

<sup>121</sup> Cfr. J. SAIGET, *Le contrat immoral*, Parigi 1939; G. RIPERT, *La Règle morale dans les obligations civiles*, Parigi 1949; R. DORAT DES MONTES, *La cause immorale*, Parigi 1956.

[...] questo alto compito [...] di conservare detta tradizione morale»; sicché, parlando di *buon costume*, il legislatore italiano non si riferirebbe a «delle vaghe opinioni, più o meno diffuse, o seguite dai più o meno *boni homines*, bensì a quel complesso di norme etiche, che, per l'essenza stessa della civiltà in cui viviamo è rappresentato dalla morale cristiana»<sup>122</sup>. Tale concezione richiama quella di chi, nel secondo dopoguerra, ha sostenuto che le norme di diritto ordinario in favore della Chiesa cattolica – anche in assenza di disposizioni costituzionali esplicitamente rivolte in questa direzione – bastassero a fare dell'Italia repubblicana un vero e proprio Stato confessionale cattolico<sup>123</sup>.

Tralasciando per un momento le considerazioni di diritto che inducono a dichiarare infondata una simile tesi, sul piano più genericamente culturale nell'attuale società globalizzata le idee stesse di *ordine pubblico cristiano* e di giudice civile come *guardiano della fede* appaiono, in punto di fatto, del tutto inconferenti. Infatti, se da un lato si contesta ormai con forza e da più fronti la presunta validità laica e universale del cristianesimo<sup>124</sup>, persino volendo assumere un punto di vista esclusivamente religioso-confessionale si deve ricordare come documenti quali la *Dichiarazione per un'etica mondiale (Declaration toward a global ethic)*, resa pubblica dal Parlamento delle religioni mondiali di Chicago nel 1993, evidenzino la necessità sempre più avvertita di un'etica globale pluri-religiosa o panta-religiosa. La *Dichiarazione*, in particolare, sottolinea l'inadeguatezza dei valori di una singola religione a tradursi immediatamente in valori etici laici: «le religioni [...] oltre all'insegnamento etico che possono offrire all'umanità, [...] mantengono anche una riserva di senso, che necessariamente si sottrae a qualsiasi immediata traduzione etica. C'è insomma una ulteriore costante delle religioni rispetto alla traduzione etico-pratica del loro insegnamento e un'attitudine insopprimibile a segnalare la provvisorietà di qualsiasi risultato raggiunto, di qualsiasi stato di

---

<sup>122</sup> A. TRABUCCHI, *Buon costume*, in *Enciclopedia del Diritto.*, cit., p. 703.

<sup>123</sup> Cfr. E. ALLORIO, *Ancora sull'educazione atea e la discrezionalità del magistrato*, Terni 1949, p. 478, nota 10.

<sup>124</sup> Cfr. *ex multis* S. ŽIŽEK, *Il cuore perverso del cristianesimo*, trad. it., Roma 2006; P. ODIFREDDI, *Perché non possiamo essere cristiani (e meno che mai cattolici)*, Milano 2007. Sul tema, cfr. anche S. BERLINGÒ, *L'ultimo diritto: tensioni escatologiche nell'ordine dei sistemi*, Torino 1998.

cosa attuata o ipotizzabile; è una vitale linea di resistenza contro qualsiasi tipo di manipolazione, di appropriazione, di riduzione al puro presente di un'esperienza, com'è quella religiosa, che per propria natura rifiuta di ammettere assoluti temporali e richiama la necessità di collocare ogni cosa o evento in una linea prospettica che ne definisca il reale significato e l'orientamento ultimo»<sup>125</sup>. Tuttavia, lo stesso documento appena richiamato adombra anche – per via della citata «riserva di senso» (peraltro avvertibile soltanto dai credenti<sup>126</sup>) – l'inadeguatezza persino dell'evocata etica pan-religiosa e di qualunque altra etica che non abbia come dimensione esclusiva la realtà immanente (unico, comprovato terreno comune a tutti gli uomini).

Quanto poi al significato che nel diritto positivo italiano è stato dato al concetto di *buon costume* in senso civilistico, è il caso di ricordare l'art. 31 della Disposizione sulla legge in generale, abrogato dall'art. 73 della L. del 31 maggio 1995, n. 218, recante la riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato. L'articolo in parola, rubricato «Limiti derivanti dall'ordine pubblico e dal buon costume», affermava che «in nessun caso le leggi e gli atti di uno Stato estero, gli ordinamenti e gli atti di qualunque istituzione o ente, o le private disposizioni e convenzioni possono aver effetto nel territorio dello Stato, quando siano contrari all'ordine pubblico o al buon costume». Stessa espressione compare in un articolo del codice civile di fondamentale importanza, anche perché attuativo di principi costituzionali: l'art. 5, secondo il quale «gli atti di disposizione del proprio corpo sono vietati quando cagionino una diminuzione permanente della integrità fisica, o quando siano altrimenti contrari alla legge, all'ordine pubblico o al buon costume».

Tra le disposizioni societarie del codice civile, ritroviamo il *buon costume* all'ultimo comma dell'art. 23 sulle deliberazioni dell'assemblea dei soci: «l'esecuzione delle deliberazioni contrarie all'ordine pubblico o al buon costume può essere sospesa anche dall'autorità governativa», e nell'art. 25, relativo al «Controllo sull'amministrazione delle fondazioni», secondo cui «l'autorità

---

<sup>125</sup> *Dichiarazione per un'etica mondiale*, Chicago 1993, pp. 114 s

<sup>126</sup> Cfr. C. A. ALTAN, *Le grandi religioni a confronto. L'età della globalizzazione*, Milano 2002, p. 290.

governativa [...] annulla, sentiti gli amministratori, con provvedimento definitivo, le deliberazioni contrarie a norme imperative, all'atto di fondazione, all'ordine pubblico o al buon costume». Ancora, il *buon costume* è presente nell'art. 634 c.c. tra le «condizioni impossibili o illecite» delle disposizioni testamentarie («nelle disposizioni testamentarie si considerano non apposte le condizioni impossibili e quelle contrarie a norme imperative, all'ordine pubblico o al buon costume»); nell'art. 1343 c.c. sulla «causa illecita del contratto» («la causa è illecita quando è contraria a norme imperative, all'ordine pubblico o al buon costume»); nell'art. 1354 c.c. rubricato «condizioni illecite o impossibili del contratto» («è nullo il contratto al quale è apposta una condizione, sospensiva o risolutiva, contraria a norme imperative, all'ordine pubblico o al buon costume»); nell'art. 2031 c.c. sugli obblighi dell'interessato nella gestione d'affari («questa disposizione non si applica agli atti di gestione eseguiti contro il divieto dell'interessato, eccetto che tale divieto sia contrario alla legge, all'ordine pubblico o al buon costume»); e infine nell'art. 2035 c.c. riguardante la «prestazione contraria al buon costume» («chi ha eseguito una prestazione per uno scopo che, anche da parte sua, costituisca offesa al buon costume non può ripetere quanto ha pagato»).

Al di là della già osservata costante compresenza di ordine pubblico e buon costume, notiamo come di quest'ultimo concetto – che nel diritto opera come una «finestra sull'ordine etico»<sup>127</sup> – le disposizioni normative non forniscano chiare definizioni contenutistiche. E non c'è da stupirsi: se è vero che «il buon costume esprime i canoni fondamentali di onestà pubblica e privata alla stregua della coscienza sociale, imponendo al soggetto di astenersi dal compiere atti contrari al comune senso di onestà, intesi non solo quelli lesivi della dignità sessuale ma anche più in generale quelli più fortemente condannati dalla coscienza sociale»<sup>128</sup>, esso rappresenta un tipico “concetto valvola”, collegato in modo indissolubile alla coscienza sociale e immoto soltanto nella sua funzione – in questo caso, civilistica – di criterio limitativo dell'autonomia privata

<sup>127</sup> S. RODOTÀ, *Ordine pubblico o buon costume?*, in «Giur. di merito», 1970, II, p. 106.

<sup>128</sup> G. DALLA TORRE, *Libertà religiosa e Costituzione Italiana*, in *La libertà di religione e di culto, contenuto e limiti*, Torino 2003, p. 43.

(emblematico l'art. 1343 c.c.) e dell'efficacia nella Repubblica degli atti giuridici stranieri. Tale funzione consiste più precisamente nell'«impedire che il riconoscimento di valore giuridico agli atti di autonomia possa portare all'attribuzione di effetti giuridici ad un agire, che, pur non proibito dalla legge, sia in contrasto con i canoni fondamentali della pubblica moralità»; da ciò, la natura puramente negativa di tale concetto – «una norma in bianco, è stato detto» – orientato non al «perfezionamento morale» della società, ma soltanto «a evitare che sia data forza legale all'immoralità»<sup>129</sup>.

È evidente la volatilità di una nozione che, seppur non identificata con quella di etica o moralità pubblica<sup>130</sup>, si pone comunque come un suo presidio, è da essa sostanziata e muta di pari passo con essa la propria efficacia limitativa. Il buon costume è insomma una correzione elastica dell'ordinamento giuridico rispetto a elementi extragiuridici<sup>131</sup>, utile per sopperire in via interpretativa alla naturale impossibilità del legislatore di codificare in fattispecie ogni possibile comportamento che meriti l'esclusione dalla tutela giuridica.

Per ciò che invece concerne più specificamente l'accezione pubblicistica, e in ispecie penalistica, del concetto di *buon costume*<sup>132</sup>, esso è stato inteso dalla

---

<sup>129</sup> A. TRABUCCHI, *Buon costume*, in *Enciclopedia del Diritto*, V, Milano 1980, p. 700.

<sup>130</sup> È noto come norma morale e norma giuridica siano irriducibili all'unità, dato il «carattere di intimità che contraddistingue la norma etica: onde essa sorta *in interiore hominis* rappresenta un autocomando, che come tale non può rappresentare un limite o un vincolo per il soggetto stesso che l'ha posto in essere»: G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Milano 1957, p. 9.

<sup>131</sup> Una simile finestra tra diritto e morale è all'apparenza in irrimediabile contrasto con la dottrina normativista di Hans Kelsen, fautore di una «teoria pura del diritto» mirata alla fondazione di una scienza giuridica che abbia come solo oggetto di analisi, appunto, il diritto nella sua purezza, libero e indipendente da condizionamenti extragiuridici. Non vale, a nostro avviso, la precisazione di A. TRABUCCHI, *Buon costume*, in *Enciclopedia del Diritto*, cit., pp. 700 s.: «non è quindi vero, neppure in parte, che la morale divenga diritto, come vorrebbero in generale i moderni seguaci della teoria pura del diritto in questi casi di riferimento delle norme a nozioni extragiuridiche; si vogliono tuttavia evitare i danni che deriverebbero alla stessa struttura sociale dall'ammettere riconoscimento e forza giuridica anche per il contegno immorale». Se infatti in questo caso non è la morale a *farsi diritto*, è comunque la morale a decidere cosa *non deve farsi diritto*, sì che l'obiezione dei «moderni seguaci della teoria pura» resti sostanzialmente in piedi. Tuttavia, se ammettiamo la concezione kelseniana di un'etica pubblica necessitata dall'autorità, possiamo forse ammettere il *buon costume* anche in una logica normativista, come presidio di tale etica; a condizione però di negarne l'autonomia concettuale, identificandolo con l'*ordine pubblico* nella misura in cui entrambi costituirebbero tutele dei valori fondanti dell'autorità.

<sup>132</sup> Per un'esauritiva analisi del concetto cfr. per tutti V. PACILLO, *Buon costume e libertà religiosa*, cit.

dottrina di settore come il «comune senso del pudore e della pubblica decenza secondo il sentimento medio della comunità»<sup>133</sup>. La nozione si riferisce alla sfera prettamente sessuale, entrando in rilievo in particolare sotto il profilo del pudore, quale riserbo che tocca le manifestazioni della sessualità stessa<sup>134</sup>.

In altri termini, «il buon costume risulta da un insieme di precetti che impongono un determinato comportamento nella vita sociale di relazione, l'inosservanza dei quali comporta in particolare la violazione del pudore sessuale, sia fuori sia soprattutto nell'ambito della famiglia, della dignità personale che con esso si congiunge, e del sentimento morale dei giovani, ed apre la via al contrario del buon costume, al mal costume e, come è stato anche detto, può comportare la perversione dei costumi, il prevalere, cioè, di regole e di comportamenti contrari ed opposti»<sup>135</sup>.

Ebbene, premesso che indubbiamente sussiste un limite penale alle libertà religiose e, tra queste, anche alla libertà di propaganda, essendo – come afferma la Corte di Cassazione – il diritto penale il «confine naturale di ogni attività individuale o collettiva di qualsiasi tipo essa sia, compresa quella religiosa»<sup>136</sup>, resta da capire in quale accezione – se civilistica o penalistica – vada inteso il buon costume richiamato nell'art. 19 Cost.

---

<sup>133</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale*, Padova 2001, p. 338. In merito alla mutevolezza e alle irrimediabili contraddizioni del concetto di *comune senso del pudore*, evidenti non soltanto agli occhi dei giuristi, piace ricordare, in ambito artistico, l'impareggiabile satira di Alberto Sordi e Rodolfo Sonego espressa nel film *Il comune senso del pudore* del 1976. La commedia denuncia assai efficacemente l'inutilizzabilità, soprattutto a fini penalistico-repressivi, del concetto sociologico di *pudore comune*, in quanto del tutto relativo, nonché inquinato da condizionamenti spesso opposti al vero interesse della collettività. Emblematico – per l'aspetto che ci riguarda – l'episodio del film in cui un pretore continua a sequestrare innumerevoli pubblicazioni erotiche, incoraggiato dal comune senso del pudore invocato a gran voce dai suoi concittadini; salvo poi scoprire che questi, di nascosto, fanno incetta di giornali pornografici nella città vicina, ciò che rivela la vacuità del bene giuridico che si pretendeva tutelare e l'ingiustizia della compressione imposta all'altrui libertà di espressione.

<sup>134</sup> Sul punto, tuttavia, cfr. V. PACILLO, *Buon costume e libertà religiosa*, cit., p. 62: «l'originario concetto di "buon costume", così come prefigurato dai Padri costituenti in sede di elaborazione dell'art. 19, è venuto a dilatarsi ed a comprendere altri beni, interessi e valori ulteriori rispetto alla tutela del comune senso del pudore».

<sup>135</sup> CORTE COSTITUZIONALE, 19 febbraio 1965, n. 9.

<sup>136</sup> CORTE DI CASSAZIONE, 8 ottobre 1997, n. 1329. Cfr. sul tema C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, Torino 2002, pp. 132 s. Per una più generale panoramica sulla protezione penale di ciascuna coscienza religiosa nel nostro ordinamento, cfr. da ultimo M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 139 ss.



La prima interpretazione, che potremmo definire *estensiva*, vede tale limite volto «ad impedire tutto ciò che è direttamente, immediatamente, gravemente, irreparabilmente, lesivo di valori – come la vita umana – indiscussamente riconosciuti dalla nostra società come fondamentali ed irrinunciabili»<sup>137</sup>. La libertà di culto nel nostro Stato, secondo tale interpretazione, sarebbe pertanto limitata da «tutti quei dettami scaturenti dal costume e dalla coscienza sociale della civiltà italiana odierna», tra cui «sia il rispetto per la persona umana nei suoi cosiddetti “diritti personalissimi”, sia quello per gli organi, le istituzioni e gli ordinamenti pubblici statali, sia, infine, per i vari istituti previsti nella loro esistenza e funzionamento dell’ordinamento medesimo»<sup>138</sup>.

A fronte di limiti così elastici e dilaganti, potenzialmente idonei ad imbrigliare su innumerevoli fronti la libertà religiosa, la dottrina e la giurisprudenza maggioritarie preferiscono aderire ad una interpretazione che, all’opposto della prima, potremmo definire *restrittiva* in quanto identifica il limite del buon costume di cui all’art. 19 Cost. con il limite posto ad argine della libertà d’espressione *ex art. 21 Cost.*<sup>139</sup>, riducendo entrambi alla sfera sessuale (ma in maniera ancora più restrittiva, e quindi più garantista, per la libertà religiosa)<sup>140</sup>.

Ciò in virtù del c.d. *favor libertatis*, espressione che in origine designava un «atteggiamento radicalmente negativo [...] nei confronti di qualsiasi forma, palese o larvata, di schiavitù» e che ora è invece impiegata «in senso traslato, principalmente ad opera della dottrina processualpenalistica [...] come formula emblematica di un ‘principio generale’ (o ‘principio-cardine’) operante nel vigente ordinamento», relativo alla tutela di «quella sfera di ‘libertà personale’ in

---

<sup>137</sup> F. ONIDA, *Uguaglianza e libertà religiosa nel separatismo statunitense*, in *Dir. Eccl.* 1997, I, pp. 542 s.

<sup>138</sup> P. A. D’AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 434.

<sup>139</sup> A. GONZÁLES-VARES IBÁÑEZ, *Confessioni religiose, diritto e scuola pubblica in Italia*, Bologna 2005, p. 178: «la dottrina ritiene che il concetto di buon costume dell’articolo 19 concorda con quello previsto nell’articolo 21 del testo costituzionale»

<sup>140</sup> G. LONG, *Le confessioni religiose “diverse dalla cattolica”*, Bologna 1991, p. 60, afferma infatti che le libertà costituzionali sono particolarmente forti in materia religiosa, e pertanto la loro espressione è più garantita rispetto ad altre forme di espressione del pensiero menzionate nell’articolo 21 Cost.

senso fisico, che si presenta come la più immediata estrinsecazione della personalità umana»<sup>141</sup>.

Insomma, «non sarebbe giustificabile un'interpretazione del testo costituzionale che identificasse il limite del buon costume con il dovere di svolgere i riti rispettando un generico e non molto ben precisato livello di correttezza sociale»<sup>142</sup>. Viceversa, appare più garantista limitare le libertà religiose soltanto per tutelare il comune senso del pudore.

Assunta a punto fermo la sovrapposizione quasi totale (*quasi*<sup>143</sup>) tra il limite del buon costume sancito dall'art. 19 e quello previsto dall'art. 21 Cost.<sup>144</sup>, resta da comprendere l'entità e la portata di questi due limiti “gemelli”.

La Corte costituzionale – con la sentenza n. 368/1992 – si è pronunciata in merito alla «consistenza del valore del “buon costume”, che l'art. 21 della Costituzione prevede come limite rispetto al diritto fondamentale [...] di manifestare il pensiero». La natura sociale – ovvero etica – del buon costume risulta evidente allorché la Corte afferma che esso «non è diretto ad esprimere semplicemente un valore di libertà individuale», ma ha un significato «riferibile alla collettività in generale, nel senso che denota le condizioni

<sup>141</sup> M. CHIAVARIO, *Favor libertatis*, in *Enciclopedia del Diritto*, XVII, 1968, pp. 1 ss.

<sup>142</sup> A. GONZÁLES-VARES IBÁÑEZ, *Confessioni religiose, diritto e scuola pubblica in Italia*, cit., p. 178. La più recente e attenta dottrina ha tuttavia proposto «di rileggere il rapporto tra valori costituzionali e “präjuristische Wertesystem” – il quale esiste nella società come frutto di un consenso per intersezione diretto a generare un minimo etico condiviso – e di interpretare la clausola generale del buon costume presente in Costituzione come concetto-valvola, diretto a permettere ad alcune disposizioni normative della Carta fondamentale un adattamento costante al minimo etico condiviso che caratterizza la società italiana»: cfr. V. PACILLO, *Buon costume e libertà religiosa*, cit., pp. 108 s.

<sup>143</sup> In realtà, come si è accennato, le esigenze di tutela del buon costume sono più pressanti nell'ambito applicativo dell'art. 21 che in quello dell'art. 19 Cost. Cfr. R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico – Valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Torino 2008, p. 139: «infatti non solo l'art.19 riduce all'esclusivo ambito rituale l'operatività del divieto (contrarietà al buon costume), ma nemmeno delega, come invece fa l'art. 21, al legislatore ordinario il compito di stabilire “provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni” a quel medesimo divieto». D'altro canto, sarebbe inaccettabile ogni estensione analogica in questo campo, visto che, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 45/1957, «l'attività di prevenzione della polizia, se ed in quanto importi una restrizione della sfera giuridica del cittadino, in ordine ai suoi possibili futuri comportamenti, potrà esercitarsi solo nei casi e nei modi espressamente indicati dalla legge». Laddove quindi non bastasse l'analisi storica dei dibattiti e dei verbali di discussione – molto espliciti in merito – dell'Assemblea costituente, tali osservazioni fugano ogni dubbio sull'inaccettabilità nel nostro ordinamento di un “buon costume dei principi”.

<sup>144</sup> Cfr. M. RICCA, *Articolo 19, Commento*, cit.

essenziali che, in relazione ai contenuti morali e alle modalità di espressione del costume sessuale in un determinato momento storico, siano indispensabili per assicurare, sotto il profilo considerato, una convivenza sociale conforme ai principi costituzionali inviolabili della tutela della dignità umana e del rispetto reciproco tra le persone».

In particolare la Consulta ha posto l'accento sul concetto che «la contrarietà al sentimento del pudore non dipende dall'oscenità di atti o di oggetti in sé considerata, ma dall'offesa che può derivarne al pudore sessuale, considerato il contesto e le modalità in cui quegli atti e quegli oggetti sono compiuti o esposti», essendo quindi «la “pubblicità” – intesa come reale o potenziale percezione da parte della collettività, o comunque di terzi non consenzienti, del messaggio trasmesso per mezzo di scritti, disegni, immagini o rappresentazioni – [...] un requisito essenziale della nozione del buon costume».

Per il giudice delle leggi, insomma, il limite del buon costume opererebbe soltanto quando una manifestazione offensiva del pudore sessuale comune entri in contatto con la percezione pubblica.

Tale ricostruzione:

- a) conferma che «non è possibile dire che [il limite di cui all'art. 19 Cost.] garantisca il “costume civile” di vita dall'essere oggetto di manifestazioni del pensiero eventualmente antitetico, bensì garantisce il buon costume nel senso penalistico del termine, così la norma in esame esclude soltanto la legittimità dei riti che offendano la libertà sessuale, il pudore e l'onore sessuale»<sup>145</sup>;
- b) ha suscitato però interrogativi problematici nella parte in cui ha dato sostegno alla concezione che «una confessione religiosa che predicasse la promiscuità sessuale, l'incesto, ecc. e, tuttavia, non effettuasse riti di iniziazione a tali pratiche, né esigesse l'attuazione di tali principi dai propri aderenti, preoccupandosi solo di promuovere un mutamento di idee, che conducesse alla modifica delle leggi in senso favorevole a tali costumi

---

<sup>145</sup> F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico, edizione compatta*, Bologna 2003, p. 126.

sessuali, sarebbe libera di svolgere la propria opera come confessione religiosa, ove ne avesse i requisiti, a norma dell'art. 19 Cost.»<sup>146</sup>.

Alla luce di quanto fin qui ricostruito, e venendo alla fattispecie della propaganda di carattere religioso, che più ci interessa, è forse possibile tracciare già qualche provvisoria conclusione.

La *prima* è che il diritto alla libertà della propaganda di carattere religioso è riconosciuto a *tutti*, e a *tutte* le formazioni sociali di carattere religioso, con la stessa intensità e gli stessi limiti.

Dai cenni storici sopra esposti e alla luce dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale degli ultimi sessant'anni, non sembra infatti corretto ritenere, viceversa, che «il diritto di propaganda e di discussione sia stato sancito ancora una volta dalla costituzione direttamente per le altre confessioni, non per la Chiesa Cattolica» in quanto il rinvio alle norme dei Patti lateranensi operato dall'art. 7 Cost. «rendeva e rende tuttora del tutto superflua la norma costituzionale diretta a stabilire un diritto di proselitismo cattolico»<sup>147</sup>. Tale tesi, fondata sulla presunta costituzionalizzazione di una diversità di *status* giuridico tra la Chiesa cattolica e il resto del mondo religioso, è smentita soprattutto dalla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale con forza ha ripetutamente affermato che «qualsiasi discriminazione in danno dell'una o dell'altra fede religiosa è costituzionalmente inammissibile in quanto contrasta con il diritto di libertà e con il principio di uguaglianza»<sup>148</sup>. Inoltre, dato che la disposizione non contempla specificazioni relative ai mezzi di comunicazione utilizzati (a differenza, ad esempio, dell'art. 21 Cost.), si deve ritenere che la libertà di propaganda sia tutelata con la medesima intensità ed entro i medesimi limiti a prescindere dal *medium* utilizzato dal titolare di tale libertà per veicolare il messaggio (sia esso una manifestazione pubblica, la stampa, la cartellonistica, i servizi di media audiovisivi e radiofonici, internet, etc.)

---

<sup>146</sup> *Ibidem*.

<sup>147</sup> A. MORONI, *Breve considerazione sul proselitismo religioso*, in FACOLTÀ GIURIDICA DI MACERATA (A CURA DI), *Annali dell'Università di Macerata*, vol. XXVI, 1963, p. 418.

<sup>148</sup> CORTE COSTITUZIONALE, 27 aprile 1993, n. 195, su cui cfr. per tutti M. MIELE, *Edilizia di culto tra discrezionalità "politica" e "amministrativa"*, in «Dir. Eccl.», n. 3, 1995, pp. 363 ss. Cfr. anche CORTE COSTITUZIONALE, 16 luglio 2002, n. 346.

La *seconda*, e solo in apparenza più ovvia, *conclusione provvisoria* è che l'unico limite *espresso* cui va incontro la libertà di propaganda religiosa è quello dei riti contrari al buon costume. Si può aderire all'idea che tale limite sia da interpretare nel senso reso più chiaro dall'originaria formulazione dell'art. 19 Cost., approvata dalla prima sottocommissione dell'Assemblea costituente, e che cioè consista nel principio che ogni uomo ha il diritto di propagandare la propria credenza religiosa purché essa non *implichi* riti contrari al buon costume. Tuttavia sembra che tale limite operi, rispetto alla propaganda, soltanto a certe condizioni, sicché la mera propagazione di *principî* di carattere religioso contrari al buon costume in senso penalistico debba essere ritenuta, a rigore, lecita e costituzionalmente garantita. Una confessione che diffonda ad esempio dei messaggi propagandistici volti ad affermare in linea di principio il carattere sacro di riti – ad esempio matrimoniali – implicanti la o propedeutici alla unione carnale tra adulti e bambini (si pensi ad alcune concezioni religiose radicate in paesi dell'Africa centrale o in certe zone del subcontinente indiano<sup>149</sup>) non potrebbe essere sanzionata *per questo solo fatto*, a condizione che poi non metta in pratica i principî enunciati e, si badi, nemmeno preordini la propria attività all'effettiva realizzazione di tali riti. Significativa, a proposito di quest'ultimo dato, la sentenza in cui la Corte di Cassazione ha enunciato che «ove più persone fondassero una confessione religiosa i cui statuti prevedessero riti o comportamenti contrari alle norme e ai principî anzidetti e, altresì, integranti fatti penalmente perseguibili, a prescindere dalla commissione di singoli reati, si renderebbero, in ogni caso, responsabili del diritto di associazione per delinquere»<sup>150</sup>.

Questo però ci porta necessariamente a una *terza conclusione provvisoria*: il messaggio propagandistico di carattere religioso non può considerarsi lecito se si configura come un'apologia di reato o un'istigazione a delinquere. Come chiarito infatti dalla Suprema Corte di Cassazione, «l'attività apologetica non può essere considerata come manifestazione del pensiero costituzionalmente

<sup>149</sup> Cfr. UNICEF, *Il matrimonio precoce*, in *Innocenti Digest* n. 7, marzo 2001, [http://www.childinfo.org/files/childmarriage\\_digest7italiano.pdf](http://www.childinfo.org/files/childmarriage_digest7italiano.pdf).

<sup>150</sup> CORTE DI CASSAZIONE, 9 febbraio-(22 maggio) 1995, n. 5838.

garantita, giacché il disvalore dell'azione criminosa non sta nella semplice espressione di un giudizio positivo, qual è il reato, bensì nell'*efficacia propagandistica* di tale giudizio, nella sua forza di suggestione sulla coscienza del pubblico, attraverso il quale i destinatari ne risultino o possano risultarne condizionati e siano spinti o possano esserlo a forme di imitazione»<sup>151</sup> (enfasi aggiunta). Tuttavia, l'esatta identificazione della distinzione tra una *persuasione all'azione*, per riprendere la definizione di *propaganda* proposta Solomon Asch, lecita, nonché costituzionalmente garantita, e una illecita, e penalmente vietata, può non essere facile in alcuni casi concreti (si pensi ancora a una propaganda di *principi* contrari all'ordine pubblico, nei termini e nei limiti dell'esempio di cui sopra). Del resto, storicamente, gli illeciti di apologia e istigazione sono stati introdotti nel nostro ordinamento penale proprio come «strumenti preventivo repressivi particolarmente efficaci per combattere il dissenso politico-ideologico da parte degli avversari del regime [fascista] e *fronteggiare, così, il diffondersi di concezioni ideologiche* ritenute pericolose per la sopravvivenza del regime medesimo»<sup>152</sup> (enfasi aggiunta). Ma la somiglianza e la contiguità tra alcune fattispecie di propaganda che potremmo definire *border-line* e i delitti di apologia di reato e istigazione a delinquere appare ancora più evidente se si ricorda come importante dottrina penalistica sia solita definire l'apologia di reato quale «manifestazione di pensiero consistente nel difendere e lodare [...] un fatto generalmente riprovato [...], ovvero il suo autore, *con intento di propaganda*, cioè per eccitare all'imitazione o quantomeno per eliminare l'altrui ripugnanza»<sup>153</sup> (enfasi aggiunta), mentre il delitto di istigazione a delinquere viene comunemente individuato in un eccitamento o una provocazione «caratterizzata da una più diretta ed immediata attitudine a influenzare l'altrui volontà al fine di sollecitare una specifica risposta comportamentale»<sup>154</sup> di carattere illecito. Ricostruita in questi termini, le fattispecie di apologia e istigazione – che in alcune prospettazioni dottrinali risulterebbero addirittura

<sup>151</sup> CORTE DI CASSAZIONE, 28 ottobre 1987.

<sup>152</sup> G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale, parte speciale, vol. 1*, Bologna 2000, p. 79.

<sup>153</sup> V. MANZINI, *Diritto penale*, Torino 1950, p. 619.

<sup>154</sup> G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale, parte speciale*, cit., p. 80.

sovrapponibili tra loro<sup>155</sup> – sembrano sostanzialmente configurarsi come *species* della propaganda.

Quanto detto persuade a ritenere che la linea di confine rispetto all'ambito delle fattispecie delittuose menzionate e, di conseguenza, il limite implicitamente posto dall'ordinamento alla libertà di propaganda di carattere religioso stia nel fatto che l'elemento di induzione all'azione (*call to action*), ove presente nel messaggio di propaganda, non possa essere riferito a un'azione *di per sé* penalmente illecita o contraria al buon costume<sup>156</sup>. Se, come osserva Finocchiaro, è consentito a una confessione promuovere un mutamento di idee che conduca alla modifica delle leggi in senso favorevole, per esempio, all'incesto (che è attualmente punito dall'art. 564 c.p., a condizione che ne derivi pubblico scandalo), ciò accade perché un simile messaggio mira a far compiere al destinatario un'azione lecita (l'esercizio delle libertà in senso lato politiche al fine di provocare un mutamento delle leggi) e non un delitto, come sarebbe appunto l'incesto consumato nell'attuale realtà giuridica e sociale. Del pari, l'enunciazione di un principio di carattere religioso realizzata attraverso il racconto e l'elogio di fatti criminosi commessi da altri<sup>157</sup>, per non ricadere nella

---

<sup>155</sup> Cfr. G. CORRIAS LUCENTE, *Il diritto penale dei mezzi di comunicazione di massa*, Padova 2000, p. 166: l'autrice ricorda che alcuni studiosi del diritto penale, tra cui Gamberini, Padovani e Violante, hanno ricostruito le figure di apologia «in termini di pericolo concreto» in modo tale che assumano «rilevanza penale solo in quanto, per le modalità che le connotano, presentino la probabilità di determinare la ripetizione del fatto elogiato che viene proposto come modello di comportamento. Tale interpretazione della condotta apologetica è stata criticata» proprio perché, secondo questa tesi, l'incriminazione di apologia andrebbe a replicare quella di istigazione.

<sup>156</sup> Cfr. S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano 1957, p. 113: «bisogna distinguere a seconda che l'azione al cui compimento la manifestazione del pensiero incita sia lecita o no: se lecita, l'incitamento a tale azione costituisce esercizio di libertà; questo perché se un'azione è esplicitamente od implicitamente dichiarata legittima dall'ordinamento giuridico, anche l'incitamento a compierla deve essere ritenuto legittimo».

<sup>157</sup> Si pensi all'elogio di coloro che, considerati martiri da una data confessione religiosa, sono reputati invece terroristi e stragisti dalle istituzioni civili. Un esempio molto recente si è registrato in Regno Unito nell'ottobre 2012, quando sul canale TV satellitare "Sikh Channel" è andato in onda l'elogio di Talwinder Singh Parmar, stratega del movimento terrorista Babbar Khalsa International. Durante la trasmissione, la vita e il "martirio" di Parmar – ucciso dalla polizia indiana in un'operazione di anti-terrorismo – sono state rappresentate ed elogiate come un esempio di virtù religiosa, emblematico per tutti i fedeli. Ne è conseguito un procedimento davanti all'*Office of Communications* (OFCOM) britannico, nel corso del quale Tv Legal, società editrice di "Sikh Channel", si è difesa sostenendo che la trasmissione fosse semplicemente volta a celebrare, in un'ottica religiosa, un sikh considerato un martire dagli altri fedeli della stessa confessione, e fosse in quanto tale un'espressione legittima di libertà

fattispecie di apologia di reato, deve essere tale da non sollecitare una risposta comportamentale di carattere illecito, a prescindere dal fatto che a tale sollecitazione consegua o meno l'effettiva consumazione di illeciti da parte dei destinatari del messaggio.

La *quarta conclusione provvisoria* è che, oltre a quello appena indicato, la libertà di propaganda in materia religiosa incontra nel nostro ordinamento anche un ulteriore limite implicito rappresentato dalle manifestazioni di pensiero in materia religiosa *di carattere vilipendioso*<sup>158</sup>. Come affermato infatti dalla Corte costituzionale, la libertà di propaganda di cui all'art. 19 Cost. comprende certo «la discussione su temi religiosi, così a livello scientifico come a livello divulgativo», «la critica e la confutazione pur se vivacemente polemica» e anche «l'espressione di radicale dissenso da ogni concezione richiamantesi a valori religiosi trascendenti», ma non si spinge a includere anche «la contumelia, lo scherno, l'offesa, per così dire, fine a sé stessa»<sup>159</sup>. Queste ultime espressioni rientrano piuttosto nell'ambito dell'ingiuria al credente e dell'oltraggio ai valori etici di cui si sostanzia il fenomeno religioso, e dunque nel vilipendio.

Anche il confine tra propaganda di carattere religioso e vilipendio è di difficile demarcazione pratica ed è stato oggetto di alterne elaborazioni

---

religiosa. A sostegno di questa tesi, Tv Legal ha sostenuto che «il martirio rappresenta un elemento importante della fede sikh, la quale prevede anche molte festività incentrate sul martirio dei Guru sikh e degli aderenti alla fede sikhista» (traduzione nostra dall'inglese, come le successive citazioni). OFCOM, in prima battuta, ha ricordato che le libertà religiose sono pienamente garantite nel sistema radiotelevisivo britannico, che molte religioni nel mondo contemplano figure sacre che siano rimaste uccise in circostanze violente e che il concetto di martirio, in quanto comune a molte religioni, è degno di rispetto. L'Autorità ha quindi ammesso che su un canale TV a carattere religioso soggetto alla sua giurisdizione si possa lecitamente discutere il concetto di martirio anche in una maniera *potenzialmente offensiva* per qualcuno, ma ha precisato che tale espressione dev'essere sufficientemente *giustificato dal contesto*. Secondo OFCOM, dunque, «se i *broadcaster* si riferiscono a soggetti "martirizzati", devono in qualche modo assicurarsi che ogni potenziale causa di offesa derivante da tali riferimenti sia giustificata dal contesto». La colpa dell'oratore di "Sikh Channel" – ad avviso di OFCOM, che ha poi sanzionato l'emittente – sarebbe stata quindi quella di aver espresso un'incondizionata apologia di azioni che le autorità britanniche e indiane considerano criminose, compiute da un soggetto che le suddette autorità reputano un leader terrorista, senza mai fare riferimento – anche solo per contestarla – a quest'altra importante "faccia della medaglia". Per ulteriori approfondimenti sulla questione, si consenta di rinviare a D. MORELLI, *I tele-martiri sikh*, in «*L'Huffington Post*», 10 aprile 2013, [http://www.huffingtonpost.it/dario-morelli/i-tele-martiri\\_b\\_3005411.html](http://www.huffingtonpost.it/dario-morelli/i-tele-martiri_b_3005411.html).

<sup>158</sup> In questo senso, cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 54.

<sup>159</sup> CORTE COSTITUZIONALE, 8 luglio 1975, n. 188, commentata in S. BERLINGÒ, *Libertà "di religione" e "diritto" di vilipendio*, in «*Dir. Eccl.*», n. 4, 1975, pp. 188 ss.



giurisprudenziali. Nella fase che potremmo definire della “gioventù” della nostra repubblica costituzionale, la Suprema Corte ebbe modo di pronunciarsi proprio sul rapporto tra questi concetti giuridici, affermando che «la critica legittima si distingue dal vilipendio della religione, perché consiste, a differenza di questo, in un apprezzamento motivato, espresso a conclusione di un’indagine condotta con serietà di metodo»<sup>160</sup>. La Cassazione enunciò dunque in quella fase l’opinione che per aversi un’offesa del sentimento religioso sarebbe stato sufficiente che i dogmi della religione – nella fattispecie, cattolica – fossero fatti oggetto di «un giudizio irraguardoso, immotivato e sommario», volto a disconoscere «quelle ragioni di pregio e di valore» che le sono state «attribuite invece dalla comunità nel corso dei secoli»<sup>161</sup>. Fu notato già in quel periodo dalla più attenta dottrina che una siffatta distinzione tra legittima critica – motivata e frutto di un’indagine condotta con serietà di metodo – e vilipendio, oltre a riecheggiare la distinzione tra *discussione* e *propaganda* elaborata nel ventennio con finalità liberticide, avrebbe implicato necessariamente che «le persone colte, quanto all’esercizio delle libertà prevedute dagli artt. 19 e 21 della Costituzione, godono di un diritto più ampio di quello che può riconoscersi alle persone culturalmente impreparate»; così ragionando, infatti, anche qualora l’uomo incolto «riuscisse [...] a manifestare il suo giudizio nei confronti di certi valori riconosciuti dalla società, gli si contesterebbe che, non avendo saputo o potuto motivare la sua opinione, egli non ha criticato, ma offeso quei valori»<sup>162</sup>.

Rimasto sostanzialmente isolato, tale orientamento giurisprudenziale è stato successivamente superato da una lunga casistica di merito sul vilipendio religioso caratterizzata da esiti alterni e, talvolta, qualche volo pindarico di troppo<sup>163</sup>. Al di là di ogni elaborazione teorica o enunciazione di linee guida ermeneutiche che, in linea di principio, possano consentire di distinguere la critica dal vilipendio,

---

<sup>160</sup> CORTE DI CASSAZIONE, 6 giugno 1961.

<sup>161</sup> *Ibidem*.

<sup>162</sup> F. FINOCCHIARO, *Propaganda religiosa e vilipendio della religione*, cit., p. 497.

<sup>163</sup> Molto singolare, ad esempio, la sentenza del 3 ottobre 1980 in cui il pretore di Roma si dilungò, con intenti assolutori, sul «modo singolare che ha la gente di Napoli di concepire il rapporto con la divinità amata e odiata, venerata e oltraggiata secondo gli umori del momento, ma sempre trattata con una naturalezza e spontaneità che lungi dall’essere offensive, testimoniano la profondità ed autenticità della fede».

sembra opportuno riconoscere che un simile discernimento non può che essere effettuato, ancora oggi, soltanto mediante un'analisi *caso per caso*, essendo innumerevoli e del tutto non codificabili le possibili ipotesi in cui il lecito e l'illecito, in questo ambito, si avvicinano fin quasi a confondersi.

Volendo ridurre a sintesi unitaria le quattro conclusioni provvisorie sopra individuate, si può dire che la nostra Costituzione assicura una posizione preminente al diritto di libera manifestazione del pensiero in ambito religioso; quest'ultima va correttamente considerata come una manifestazione di pensiero “in materia privilegiata”<sup>164</sup> – al pari delle manifestazioni di carattere artistico e politico – in quanto costituisce espressione di una libertà ulteriore rispetto al semplice *freedom of speech*. L'esercizio della relativa libertà incontra soltanto il limite del buon costume e quello del rispetto di beni giuridici pariordinati sul piano della tutela approntata dalla Costituzione. Si noti tra l'altro che fra questi beni giuridici può forse essere annoverato anche il diritto di *non ascoltare l'altrui propaganda*, che secondo autorevole dottrina «trova garanzia nel sistema costituzionale e può essere dedotto innanzi tutto dal diritto al pieno (e libero) sviluppo della propria persona, tutelato “in positivo” dall'art. 3 cpv., ma tutelabile anche “in negativo” di fronte ad aggressioni di terzi o del medesimo potere pubblico ed, in secondo luogo, anche dalla “libertà negativa” di riunione»<sup>165</sup>. Niente impedisce che un simile diritto negativo di propaganda possa trovare tutela anche in eventuali, future norme di legge che dovessero limitare le modalità di esercizio della libertà di propaganda di carattere religioso, come già avviene per la propaganda di carattere politico<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> Cfr. S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, cit.; C. CHIOLA, *Informazione, pensiero, radiotelevisione – Problemi concreti e commenti*, cit.; R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 230 s.: «le singole enunciazioni che in tema di libertà di propaganda emergono dalla “contrattazione” tra Stato e confessioni religiose sembrano preordinate ad un rafforzamento della stessa libertà, al riconoscimento, cioè, di una “libertà di propaganda privilegiata”: situazione, questa, che emerge anche da norme statali che non sono di derivazione pattizia».

<sup>165</sup> A. CERRI, *Diritto di non ascoltare l'altrui propaganda*, in «*Giurisprudenza Costituzionale*», 1985, I, p. 991.

<sup>166</sup> Art. 7, comma 2, della L. del 24 aprile 1975, n. 130: «durante detto periodo [cioè i trenta giorni antecedenti la data fissata per le elezioni] l'uso di altoparlanti su mezzi mobili è consentito soltanto per il preannuncio dell'ora e del luogo in cui si terranno i comizi e le riunioni di propaganda elettorale e solamente dalle ore 9 alle ore 21,30 del giorno della manifestazione e di quello precedente, salvo diverse motivate determinazioni più restrittive».

Sembra infine opportuno fare un cenno anche alla propaganda atea, in quanto ancora oggi una parte rilevante della dottrina e della giurisprudenza «sconta [...] l'idea risalente che l'art. 19 tuteli solo la libertà religiosa positiva»<sup>167</sup> e non anche la libera manifestazione, individuale e collettiva, dei convincimenti di chi decide di vivere *senza* o addirittura *contro* la divinità. Un corollario di tale posizione, com'è stato da tempo notato<sup>168</sup>, sarebbe la negazione di qualsiasi tutela costituzionale in favore della propaganda atea, in quanto espressione di un atteggiamento religioso negativo che non potrebbe essere «introdotto con frode nel mondo giuridico sotto l'insegna della libertà religiosa. Esso l'interessa, è ben vero, ma soltanto come sua piena contraddizione, e quella può essere invocata in proposito solo contro di esso»<sup>169</sup>. È altrettanto noto come una simile tesi sia stata efficacemente contrastata già dallo Jemolo, il quale, sin dagli albori della repubblica italiana, insegnava che «da un buon secolo, dove passarono i regimi liberali, la libertà religiosa non fu che un aspetto della libertà d'opinione e di affermare ciò che si crede» e non, viceversa, «una protezione della singola religiosità positiva»<sup>170</sup>.

Un importante passo in avanti in questo senso fu compiuto nel 1979 dalla Corte costituzionale, la quale, con la sentenza n. 117 sul giuramento dei testimoni, rintracciò la fonte della «tutela della c.d. libertà di coscienza dei non credenti in quella della più ampia libertà in materia religiosa assicurata dall'art. 19, il quale garantirebbe altresì [...] la corrispondente libertà “negativa”»<sup>171</sup>. Ciò

---

adottate da parte degli enti locali interessati relativamente agli orari anzidetti». Il 9 maggio 1985 la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale di questo articolo in riferimento all'art. 21, comma 1, Cost.

<sup>167</sup> N. COLAIANNI, *Diritto di satira e libertà di religione*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Maggio 2008, [http://www.statoeChiese.it/images/stories/2008.5/colaianni\\_diritto.pdf](http://www.statoeChiese.it/images/stories/2008.5/colaianni_diritto.pdf). Sul tema cfr. anche C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai nostri giorni*, Bari, 1973; N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Bologna 2012, pp. 208 ss.

<sup>168</sup> Cfr. S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, cit., p. 46.

<sup>169</sup> A. ORIGONE, *Libertà religiosa ed ateismo*, in *Annali triestini*, vol. XX, 1950, pp. 94 s.

<sup>170</sup> A. C. JEMOLO, *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19, 21 della Costituzione*, in D.E., 1952, p. 393. Sul tema cfr. da ultimo M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 74 ss.

<sup>171</sup> Cfr. per tutti A. ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano 2010.

nonostante, ancora il 18 maggio 2004, a ventitre anni di distanza dalla storica pronuncia, la sezione III del TAR Lazio, in merito al ricorso n. 866/2004 proposto contro la RAI dall'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti, qualificava come «un fondamentale errore di prospettiva» l'idea che «la libertà di non credere [sia] una religione, come tale riconducibile all'art. 19 Cost.», poiché «i riferimenti storici e filosofici dell'ateismo e dell'agnosticismo vanno invece ricondotti sia al diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione di cui all'art. 21, comma 1, Cost., e sia al diritto di libera associazione di cui ai ricordati artt. 2 e 18, comma 1, Cost.»

Da ultimo, con riferimento al diritto delle associazioni atee di avviare le trattative col governo per la stipulazione delle intese, con la sentenza depositata il 28 giugno 2013 le Sezioni Unite della Cassazione hanno infine chiarito che – secondo l'efficace sintesi di alcuni commentatori – «anche le associazioni atee e agnostiche devono ricevere dal governo la stessa tutela e gli stessi diritti riconosciuti dall'articolo 8 della Costituzione alle confessioni diverse da quella cattolica, mettendo al bando la discriminazione tra le fedi acattoliche»<sup>172</sup>. Si spera che la sentenza appena menzionata contribuisca finalmente ad espungere del tutto dal dibattito giuridico italiano l'idea che la professione – privata e pubblica, individuale e collettiva – e anche la propaganda di idee agnostiche e atee debbano essere relegate alla generica tutela degli artt. 2, 18 e 21 Cost. piuttosto che a quella dell'art. 19 Cost.

### **3.3. La propaganda di carattere religioso nell'ordinamento sovranazionale e nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo**

Al fine di esplorare appieno la definizione, i contenuti e i limiti della libertà di propaganda e proselitismo come configurata nell'ordinamento italiano, risulta essenziale prendere in considerazione anche le fonti sovranazionali concernenti

---

<sup>172</sup> F. MARGIOTTA BROGLIO, *Anche gli atei diventano una Chiesa - Stessi diritti delle altre confessioni?*, in «Corriere della Sera», 29 giugno 2013.

tale libertà<sup>173</sup>. A questo proposito rileva in particolare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), sottoscritta a Roma nel 1950 e ratificata in Italia nel 1955.

Come chiarito dalla Corte costituzionale, le norme della CEDU derivano «da una fonte riconducibile a una competenza atipica» e sono espressive di principi generali dell'ordinamento, perciò «insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria»<sup>174</sup>.

Si ritiene comunemente che all'interno della CEDU la libertà di propaganda e proselitismo sia garantita dall'art. 9 concernente la libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale convinzione non sarebbe inficiata dal fatto che, mentre «nelle prime stesure del progetto di Patto internazionale relativo ai diritti dell'uomo elaborate dagli organi delle Nazioni Unite (utilizzate durante i lavori preparatori dell'art. 9 della Convenzione europea) era espressamente previsto [...] che ogni persona maggiorenne e sana di mente fosse libera di [...] adoperarsi per persuadere altri individui, maggiorenni e sani di mente, che le proprie credenze di religione rappresentavano la verità», la versione finale e attualmente vigente dell'art. 9 non contiene in effetti alcun riferimento espresso né alla propaganda né al proselitismo.

In assenza di un dato testuale esplicito sul punto, si è quindi riproposto anche in questo ambito il problema – di cui si è già trattato *infra* – se la libertà di propaganda e proselitismo possa inferirsi dal riconoscimento della libertà di coscienza, in quanto manifestazione naturale dell'esercizio di quest'ultima, oppure debba considerarsi un aspetto distinto e autonomo della libertà religiosa, con la conseguenza che il silenzio della disposizione in merito debba tradursi in una mancanza di riconoscimento e tutela.

---

<sup>173</sup> Preliminarmente, per alcune considerazioni di ampio respiro sul globalismo giuridico e il c.d. Diritto Ecclesiastico Comunitario, si rinvia a M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi*, Quaderno 1, Torino 2007, pp. 19 ss.

<sup>174</sup> CORTE COSTITUZIONALE, 19 gennaio 1993, n. 10.

Per la soluzione del quesito «non ci è d'ausilio il ricorso ai lavori preparatori»<sup>175</sup> della CEDU – al pari, come si è visto, dei lavori dell'Assemblea costituente – ed è invece necessario operare nel campo della sola interpretazione del testo.

Accedendo alla tesi dell'autonomia, pare che l'unica valida alternativa alla scelta di ritenere la libertà di propaganda di carattere religioso come non tutelata dalla Convenzione di Roma sia quella di «considerare la libertà anzidetta ricompresa in quel concetto di *insegnamento* (*magistero*, diremmo per la religione cattolica) espressamente contemplato nell'art. 9 quale estrinsecazione della libertà di manifestazione»<sup>176</sup>. Tuttavia, contro la preferenza per una tale interpretazione estensiva – e per di più un po' debole, in quanto apre il varco a rischiosi distinguo giuridici e lessicali tra *insegnamento* e *propaganda* – si potrebbe osservare come la libertà di propaganda e proselitismo fosse espressamente menzionata in alcuni dei progetti di Patto delle Nazioni Unite che costituirono la base per la stesura della Convenzione, e come il fatto che detta menzione non sia mutuata dai documenti testimonierebbe la decisione da parte degli autori della CEDU di *non* tutelare le attività propagandistiche.

In senso contrario alla tesi dell'autonomia, potrebbe invece obiettarsi che la libertà di coscienza e di religione garantito dall'articolo 9 « non può non essere intesa, da un punto di vista giuridico, che come comprendente [...] anche la libertà di propagare la credenza professata con la parola, lo scritto o qualsiasi altro mezzo, pur nei limiti previsti dal comma 2 dell'articolo stesso», sicché sarebbe impossibile sostenere « che la libertà di manifestazione delle credenze di religione non ricomprenda anche questa facoltà senza, allo stesso tempo, privare di ogni contenuto la garanzia stessa di tale libertà»<sup>177</sup>.

Potrebbe pertanto sostenersi che, anche in assenza di una specifica menzione, il diritto alla libertà di propaganda religiosa e di proselitismo sia da considerarsi «agevolmente ricompreso» nell'art. 9 CEDU, «sia pure con le criticabili distinzioni operate dalla Corte tra proselitismo “lecito e abusivo” al

---

<sup>175</sup> F. MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano 1967, p. 44, nota 28.

<sup>176</sup> *Ibidem*.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

fine di non urtare frontalmente Paesi con tradizioni religiose e costituzionali peculiari»<sup>178</sup>.

Com'è noto, il rispetto della CEDU viene garantito in sede giurisdizionale da un apposito organo, denominato Corte europea dei Diritti dell'Uomo, competente ad emanare provvedimenti di carattere declaratorio che accertino l'avvenuta violazione della CEDU. Le sentenze della Corte hanno efficacia *inter partes* e sono dunque obbligatorie e vincolanti per gli Stati aderenti, ai quali poi spetta, in caso di condanna, attuare il dispositivo secondo le modalità più opportune. Inoltre, alla luce dell'interpretazione che la Corte costituzionale, a partire dalle note sentenze gemelle del 2007 (sentt. 348 e 349), ha dato a quanto previsto dal primo comma dell'art. 117 Cost.<sup>179</sup>, la Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e la giurisprudenza della Corte europea costituiscono un parametro costituzionale interposto la cui violazione, da parte di una legge dello Stato, è in grado di portare alla dichiarazione di nullità di quest'ultima da parte della Consulta per contrasto col citato comma primo dell'art. 117 Cost.<sup>180</sup>.

La Corte è composta da giudici eletti dal Consiglio d'Europa, organismo internazionale inizialmente costituito da dieci Stati, in grande maggioranza cattolici e protestanti<sup>181</sup>, e oggi allargato a tutti i paesi dell'Europa occidentale e alla Turchia. Alla composizione politicamente e religiosamente omogenea degli Stati che originariamente costituivano il Consiglio d'Europa viene attribuita la circostanza storica che, «nell'interpretare l'articolo 9 della Convenzione europea, la Corte abbia potuto avvalersi della sostanziale sintonia che si era stabilita tra la concezione di libertà religiosa elaborata all'interno della tradizione di pensiero

---

<sup>178</sup> Cfr. S. BARTOLE, P. DE SENA, G. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova 2012, pp. 374 s.

<sup>179</sup> La legge costituzionale n. 3 del 2001, modificativa del Titolo V della Costituzione, ha infatti riformato tra l'altro il primo comma dell'art. 117 Cost., prevedendo che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei *vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*» (enfasi aggiunta).

<sup>180</sup> Cfr. *ex multis* CORTE COSTITUZIONALE, sentt. 311 e 317/2009, 80/ 2011, 264/2012.

<sup>181</sup> Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Regno Unito e Svezia.

liberal-democratica e quella prevalente nelle Chiese riformate e, dopo il Concilio vaticano II, anche in quella cattolica»<sup>182</sup>.

Oggi, invece, l'allargamento a oriente del Consiglio d'Europa ha reso ormai impossibile per la Corte interpretare la propria funzione giurisdizionale come una mera ricognizione di uno standard minimo di tutela dei diritti esistente nei paesi sottoscrittori, e ha conferito a quest'organo un ben diverso ruolo di "standard setter", da cui consegue una rinnovata e più ampia rilevanza della giurisprudenza della Corte europea all'interno degli ordinamenti giuridici degli Stati CEDU.

Nella giurisprudenza della Corte in tema religioso, fino a venti anni fa piuttosto esigua per via di una certa propensione ad applicare molto poco l'art. 9 CEDU<sup>183</sup>, si individuano almeno tre pronunce riguardanti la libertà di propaganda e proselitismo che rilevano ai fini della presente analisi e che verranno di seguito meglio analizzate.

### **3.3.1. Kokkinakis c. Grecia: non tutte le propagande sono uguali**

È questa la prima decisione adottata dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo sulla base dell'art. 9 della Convenzione.

All'epoca dei fatti che hanno originato la pronuncia della Corte di giustizia sul caso Kokkinakis, la Costituzione greca in vigore dal 1975 stabiliva – e stabilisce ancora adesso – che il proselitismo fosse proibito<sup>184</sup>. Il divieto – che non ha corrispondenza in nessun altro paese del Consiglio d'Europa – deve intendersi come assoluto, a differenza di quelli previsti nelle precedenti Costituzioni elleniche del 1844, 1864, 1911 e 1952, che proibivano soltanto «il

---

<sup>182</sup> S. FERRARI, *La Corte di Strasburgo e l'articolo 9 della Convenzione europea. Un'analisi quantitativa della giurisprudenza*, in R. MAZZOLA (A CURA DI), *Diritto e religione in Europa, Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Bologna 2012, pp. 28 s.

<sup>183</sup> Tale propensione a esitare nell'applicazione dell'art. 9 CEDU è stata «probabilmente dovuta, da un lato, alla riluttanza ad occuparsi di questioni religiose e dall'altro alla convinzione che il processo di secolarizzazione interno a gran parte dei sistemi giuridici dei paesi occidentali avrebbe risolto molti problemi relativi alla libertà religiosa senza richiedere l'intervento della Corte»: S. FERRARI, *La Corte di Strasburgo e l'articolo 9 della Convenzione europea*, cit., pp. 40 s.

<sup>184</sup> V. l'ultimo periodo dell'art. 13, comma 2, della Costituzione greca, disponibile sul sito internet del Parlamento ellenico: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/8c3e9046-78fb-48f4-bd82-bbba28ca1ef5/SYNTAGMA.pdf>.



proselitismo e ogni altro intervento contro la religione dominante»<sup>185</sup>, cioè quella professata dalla Chiesa ortodossa orientale di Cristo. Un simile divieto appare *ictu oculi* costituire «una limitazione della libertà religiosa difficilmente giustificabile ai sensi dell'articolo 9 della Convenzione europea»<sup>186</sup> in quanto, com'è stato scritto con efficace formula di sintesi, «le autorità statali elleniche si riteng[on]o tenute ad esercitare una sorta di ruolo di difensori della religione dominante» che le «autorizzerebbe a ingerirsi nelle coscienze di chi professa (o corre il rischio di professare) altre confessioni»<sup>187</sup>.

All'epoca dei fatti oggetto del giudizio, la legge penale greca<sup>188</sup> prevedeva quindi l'irrogazione di pene detentive e pecuniarie per chi praticasse proselitismo di carattere religioso. Il signor Minos Kokkinakis, classe 1919, testimone di Geova, nell'arco di quasi cinquant'anni aveva accumulato per il solo reato di proselitismo oltre sessanta arresti di polizia (nel 1938 era stato il primo testimone di Geova arrestato per proselitismo nella storia della Grecia), diciotto processi e vari periodi di detenzione, tra cui uno della durata di un anno e mezzo, scontato nel carcere militare di Atene durante la seconda guerra mondiale, presumibilmente nel periodo dell'occupazione italo-tedesca<sup>189</sup>.

Il 2 marzo 1986, Kokkinakis e sua moglie Elissavet bussarono alla porta dell'abitazione della signora Georgia Kyriakaki, moglie di un cantore della chiesa ortodossa che in quel momento assente da casa. Kokkinakis chiese il permesso di entrare, dicendosi genericamente «portatore di buone notizie». La Kyriakaki, credendo che le notizie riguardassero parenti lontani, fece accomodare in casa la coppia. A quel punto, Kokkinakis cominciò a parlare di pacifismo, professioni di fede, Sacre Scritture e paradiso. A un tratto rientrò a casa Nikos

---

<sup>185</sup> La citazione in italiano è tratta da T. SCOVAZZI, *L'osso duro del proselitismo*, in L. PINESCHI (A CURA DI), *La tutela internazionale dei diritti umani – Norme, garanzie, prassi*, Milano 2006, p. 436.

<sup>186</sup> S. FERRARI, *La Corte di Strasburgo e l'articolo 9 della Convenzione europea*, cit., p. 42.

<sup>187</sup> T. SCOVAZZI, *Una seconda sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla libertà di religione in Grecia*, in «*Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*», n. 3/1997, p. 762.

<sup>188</sup> V. l'art. 4 della legge greca n. 1363/1938, come modificato dall'art. 2 della legge n. 1672/1939.

<sup>189</sup> Molte notizie biografiche su Milos Kokkinakis sono contenute nell'articolo commemorativo tributatogli dal giornale britannico «*The Independent*» il 10 marzo 1999: <http://www.independent.co.uk/arts-entertainment/obituary-minos-kokkinakis-1079537.html>.

Kyriakaki, il cantore ortodosso, il quale, allibito per la situazione, chiamò la polizia e fece arrestare immediatamente gli “intrusi”. La moglie di Kokkinakis venne assolta in appello, perché riconosciuta estranea al reato di proselitismo, mentre l’anziano testimone di Geova venne condannato in Cassazione a tre mesi di carcere – convertiti in una multa di circa trentaseimila dracme – e al pagamento di un’ulteriore multa di diecimila dracme.

Il propagandista greco ricorse allora alla Corte europea dei Diritti dell’Uomo, attribuendo allo Stato la violazione dell’art. 9 CEDU. Incidentalmente, Kokkinakis rilevò anche l’indeterminatezza della portata del divieto di proselitismo; punto, questo, che sarebbe poi stato centrale nel caso *Larissis e altri c. Grecia*.

In prima battuta, la sentenza della Corte riconobbe che la libertà di religione e coscienza certamente implica un’accettazione del proselitismo, anche quando questo non sia “rispettabile”, perché credenti e “filosofi agnostici” hanno il diritto di esternare le proprie credenze e di provare a far sì che altre persone le condividano<sup>190</sup>. Tuttavia, ai fini della protezione dei diritti e della libertà altrui – nel caso di specie, della vittima Kyriakaki – la pronuncia della Corte legittimò la distinzione tra un proselitismo virtuoso e uno abusivo, recuperando le categorie elaborate da un rapporto del Consiglio Ecumenico delle Chiese del 1956. Dice infatti la sentenza che «deve essere fatta una distinzione tra un comportamento di testimonianza cristiana e il proselitismo improprio», laddove il primo è da intendersi come «una missione essenziale e una responsabilità di ogni cristiano e di ogni Chiesa», mentre il secondo «rappresenta una corruzione e una deformazione di essa»<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> «Proselytism is linked to freedom of religion; a believer must be able to communicate his faith and his beliefs in the religious sphere as in the philosophical sphere. [...] Freedom of religion and conscience certainly entails accepting proselytism, even where it is not “respectable”. Believers and agnostic philosophers have a right to expound their beliefs, to try to get other people to share them and even to convert those whom they are addressing».

<sup>191</sup> «First of all, a distinction has to be made between bearing Christian witness and improper proselytism. The former corresponds to true evangelism, which a report drawn in 1956 under the auspices of the World Council of Churches describes as an essential mission and a responsibility of every Christian and every Church. The latter represents a corruption and deformation of it».

Di conseguenza, la Corte ritenne che nel caso di specie la Grecia avesse violato l'art. 9 della Convenzione soltanto perché, dalle risultanze delle indagini condotte dalle autorità giudiziarie nazionali, non emergeva come provato che Kokkinakis si fosse servito di mezzi ingannevoli per penetrare in casa della vittima. L'esito del giudizio non si fondò pertanto sull'affermazione della tesi che un divieto generale di proselitismo stabilito per legge fosse da ritenere di per sé contrario all'art. 9 CEDU.

Quanto poi al rilievo di indeterminatezza della fattispecie incriminatrice del proselitismo prevista dalla legge greca, la Corte ritenne che la giurisprudenza dei tribunali nazionali di merito – con particolare riferimento alla sentenza della Corte di Cassazione greca n. 997/1975<sup>192</sup> – fosse sufficiente a precisare l'ambito del divieto.

La sentenza – decisa a maggioranza di sei giudici contro tre – «si caratterizza per una certa reticenza della Corte ad affrontare in termini sufficientemente precisi il problema del rapporto tra proselitismo e libertà di religione»<sup>193</sup> ed è stata oggetto di numerosi rilievi critici<sup>194</sup>.

Secondo alcuni commentatori, «tenendo presente che il ricorrente si era intrattenuto per circa un quarto d'ora con una donna in casa sua per illustrare le proprie convinzioni religiose, e che ogni ipotesi di violenza e di lavaggio del cervello può essere autonomamente valutata in sede penale, la distinzione tra proselitismo accettabile e proselitismo delittuoso viene a perdere di ogni

---

<sup>192</sup> In tale sentenza «si definiva il proselitismo come il tentativo, diretto o indiretto, di infiltrarsi nella coscienza di una persona di religione diversa attraverso i mezzi indicati dall'art. 4 della l. n. 1363 del 1938. Contestualmente, la Cassazione greca escludeva la possibilità che le disposizioni di legge relative all'attività di proselitismo potessero risultare incostituzionali alla luce dell'art. 13 della Costituzione, non ravvisandosi alcuna disegualianza di trattamento tra i culti, in quanto le medesime disposizioni di legge andavano ad applicarsi anche alla religione ortodossa orientale»: M. PARISI, *La sentenza Larissis della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela della libertà di religione*, in «Dir. Eccl.», 1999, II, pp. 270 s.

<sup>193</sup> T. SCOVAZZI, *L'osso duro del proselitismo*, cit., p. 437.

<sup>194</sup> Cfr. *ex multis* S. BARTOLE, P. DE SENA, G. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 374: «con molta generosità, ad es., la Corte ha ritenuto che l'incriminazione del proselitismo potesse ricondursi all'esigenza di tutelare i diritti e le libertà altrui».

consistenza, tanto più che la stessa distinzione non viene certamente utilizzata per la Chiesa ortodossa greca»<sup>195</sup>.

Altri hanno invece rilevato come l'idea di fondare la distinzione tra proselitismo lecito e illecito – non presente nel testo della CEDU – sulle teorie elaborate dal Consiglio Ecumenico delle Chiese negli anni Cinquanta del secolo scorso possa apparire discutibile, non essendo «chiaro come il concetto di testimonianza cristiana possa riguardare gli appartenenti a confessioni non cristiane, che pure godono del diritto alla libertà di religione sancito dall'art. 9»<sup>196</sup>, osservando in aggiunta come la sentenza finisse per «giustificare uno Stato che pretende di immischiarsi nel contenuto della coscienza religiosa di individui adulti e di indagare sulla loro esperienza in materia di dottrina religiosa, al fine di tutelarli da tentativi di penetrazione di cattiva lega»<sup>197</sup>.

Nonostante le condivisibili critiche mosse da più parti contro la posizione assunta dalla Corte europea, e che sono state sostenute anche dai giudici della stessa Corte che in quell'occasione sottoscrissero le proprie opinioni dissenzienti, bisogna, comunque sia, prendere atto che stando alla giurisprudenza della Corte europea una eventuale discriminazione tra proselitismo lecito e proselitismo abusivo, in quanto perpetrato con inganno e mezzi fraudolenti, potrebbe essere introdotta nella legislazione vigente di uno Stato sottoscrittore della CEDU senza porsi astrattamente in alcun contrasto con i principi di libertà religiosa enunciati dall'art. 9 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

### **3.3.2. Larissis, Mandalaridis e Sarandis c. Grecia: l'abuso di proselitismo**

La sentenza sul caso Larissis origina invece da tre ricorsi presentati da altrettanti ufficiali della *Polemikì Aeroporià*, l'aeronautica militare greca, appartenenti alla Chiesa Pentecostale e condannati dai tribunali di merito per il reato di proselitismo perpetrato ai danni di tre aviatori loro subalterni<sup>198</sup>.

---

<sup>195</sup> C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 145.

<sup>196</sup> T. SCOVAZZI, *L'osso duro del proselitismo*, cit., p. 439.

<sup>197</sup> *Ibidem*, p. 440.

<sup>198</sup> La norma di legge violata dai tre ricorrenti è la medesima del caso *Kokkinakis c. Grecia*, cfr. paragrafo precedente.

Larissis e gli altri lamentavano, come già Kokkinakis, l'eccessiva vaghezza del disposto normativo penale, tale «da rendere impossibile l'individuazione precisa di tutte le forme comportamentali suscettibili di una condanna per attività di proselitismo» e la determinazione di «quali azioni, realizzate in un contesto di adesione ad un peculiare messaggio religioso, possano rientrare nella configurazione tipica del reato di proselitismo», fino al punto da poter «ricomprendere [nell'area del divieto] qualsiasi forma di evangelismo, e non solo le attività di proselitismo *tout court*»<sup>199</sup>. Tale situazione legislativa sarebbe stata, secondo i ricorrenti, contraria al principio di legalità espresso dall'art. 7 CEDU.

La Corte conferma stanzialmente l'impianto argomentativo generale adottato nelle precedente sentenza Kokkinakis e ribadendoli, sviluppando alcuni concetti-chiave già introdotti in quella sede.

Riaffermata l'impossibilità di una condanna in termini assoluti del proselitismo per via della stretta connessione tra quest'ultimo e la libertà di coscienza, corroborata la tesi della legittimità della distinzione tra *testimonianza cristiana* (come diritto fondamentale) e *abuso di proselitismo* (come fattispecie suscettibile, se del caso, di divieto penale), individuata nella tutela dei diritti e delle libertà altrui la *ratio* della disposizione greca che vieta il proselitismo, la Corte quindi ritenne infondata le tesi sostenute da Larissis – soprattutto in considerazione della posizione subalterna delle “vittime” del suo proselitismo – e dichiarò invece ingiustificate e sproporzionate le condanne inflitte a Mandalavidis e Sarandis in relazione alle azioni da loro effettivamente compiute.

La Corte giudicò infine non provate in punto di fatto le ulteriori accuse, mosse dai ricorrenti, secondo cui le autorità greche avrebbero commesso una discriminazione nell'applicare le sanzioni previste per il proselitismo illecito soltanto alle confessioni diverse da quella ortodossa dominante.

La semplice constatazione che «nessun seguace della Chiesa Ortodossa risultava essere stato mai condannato per il reato» di proselitismo non fu ritenuta sufficiente a dimostrare «un diverso, e più benevolo, atteggiamento degli organi di giustizia ellenici nell'eventualità in cui un ufficiale delle forze armate tentasse

---

<sup>199</sup> M. PARISI, *La sentenza Larissis*, cit. pp. 269 ss.

di convertire i suoi subordinati, nonché alcuni civili, alla fede Ortodossa, con l'utilizzo di mezzi e tecniche di persuasione simili a quelle impiegate dai ricorrenti»<sup>200</sup>.

### **3.3.3. Movimento raeliano svizzero c. Svizzera: la propaganda come la pubblicità commerciale**

Le pronunce emesse in senso conforme, l'una dalla prima sezione della Corte di giustizia il 13 gennaio 2011, e l'altra dalla Grande Camera della medesima Corte il 13 luglio 2012, assumono una rilevanza ancora più pregnante ai fini della presente trattazione, sia in considerazione dell'oggetto della causa (la propaganda religiosa di massa, seppure perpetrata attraverso la cartellonistica stradale invece che attraverso i servizi di media audiovisivi e radiofonici), sia in considerazione somiglianze che la legislazione svizzera in tema di proselitismo religioso – diversamente da quella, peculiarissima ed “estrema”, vigente in Grecia<sup>201</sup> – presenta rispetto alla legislazione italiana.

Il caso origina da un ricorso presentato dal Movimento raeliano svizzero, una associazione no-profit riconosciuta ai sensi del diritto applicabile nel Canton Vaud che costituisce la propaggine elvetica del Movimento raeliano internazionale, fondato nel 1973<sup>202</sup> dal giornalista Claude Vorilhon, meglio noto come Raël.

Il 7 marzo 2001 il Movimento raeliano svizzero aveva richiesto alle autorità amministrative della città di Neuchâtel la necessaria autorizzazione per affiggere negli appositi spazi pubblici alcuni manifesti di medie dimensioni, che recavano l'immagine di un UFO e la scritte, in francese, «*Le Message des Extra-*

---

<sup>200</sup> M. PARISI, *La sentenza Larissis*, cit. p. 279.

<sup>201</sup> Tra il 1993 e il 1996 la Corte è intervenuta sette volte sull'art. 9 CEDU; sei di questi casi riguardavano la Grecia, così come tutte e cinque le condanne. Sulle ragioni di tale sbilanciamento della giurisprudenza della Corte nei confronti di un singolo paese, cfr. per tutti S. FERRARI, *La Corte di Strasburgo e l'articolo 9 della Convenzione europea*, cit.

<sup>202</sup> La pronuncia riporta, nella ricostruzione dei fatti, il 1976 come anno di fondazione del movimento. Il 13 Dicembre 1973 è invece la data in cui, secondo il sito ufficiale dei raeliani (<http://it.rael.org/rael>), il fondatore Claude Vorilhon, che «conduceva con successo la propria rivista di automobilismo sportivo», ebbe «lo sconvolgente incontro con un essere umano proveniente da un altro pianeta, presso la zona vulcanica del Puy de Lassolas, in Francia», ricevendo da questi «una nuova, dettagliata spiegazione sulle nostre origini e su come gestire il nostro futuro». Tale spiegazione è poi confluita nel primo libro di Vorilhon/Raël, *Il Messaggio degli Extraterrestri*, consultabile su <http://it.rael.org/download.php?view.18>.

*Terrestres*» e «*La science remplace enfin la religion*». Oltre a ciò, i poster recavano anche l'URL del sito ufficiale del Movimento.

I competenti organi di polizia negarono tale l'autorizzazione, sostenendo che il movimento raeliano fosse coinvolto in attività immorali e contrarie all'*ordre public*. In seguito il *conseil communal* di Neuchâtel confermò il divieto, sostenendo da un lato che il Movimento, in quanto «setta pericolosa», non potesse godere dei medesimi diritti riconosciuti alle formazioni sociali di carattere religioso, e dall'altro che la limitazione della libertà di espressione dei raeliani fosse giustificata, nel caso specifico, dalla necessità di tutelare, con misure proporzionate e nel rispetto dell'art. 19 del regolamento amministrativo del comune di Neuchâtel (che consente di vietare l'esposizione di manifesti illeciti o immorali), l'interesse pubblico contro manifestazioni volte a sostenere, in particolare, la clonazione umana, la “geniocrazia” e la “meditazione sensuale” implicante rapporti sessuali tra adulti e minori (capisaldi della dottrina raeliana).

Le dottrine di cui sopra, ritenute contrarie all'ordine pubblico svizzero, seppur non richiamate espressamente dal manifesto la cui affissione era stata proibita, erano tuttavia esposte sul sito internet dei raeliani, il cui indirizzo risultava stampato sul manifesto. Il medesimo sito, inoltre, rinviava tramite *link* alla pagina *web* di una società, la Clonaid, sedicente fornitrice di servizi di clonazione umana che, in astratto, dovrebbero essere considerati illeciti in base al diritto svizzero<sup>203</sup>.

All'esito dell'esperimento dei vari gradi di giudizio nazionali, la questione che giunse infine al vaglio della Corte europea ha riguardato la presunta violazione degli artt. 9 (libertà religiose) e 10 (libertà di manifestazione del pensiero) CEDU perpetrata dalle autorità svizzere mediante la censura del manifesto prodotto dal *Mouvement Raelien Suisse*. In particolare, i raeliani lamentavano una censura sia *diretta*, rivolta contro i manifesti, che *indiretta*, mirata a impedire al Movimento di diffondere le proprie tesi attraverso il proprio

---

<sup>203</sup> Cfr. art. 36 della Legge federale concernente la procreazione con assistenza medica del 18 dicembre 1998: «chiunque produce un clone, una chimera o un ibrido è punito con la detenzione. È parimenti punibile chi trasferisce una chimera o un ibrido in una donna o in un animale».

sito internet, motivata tra l'altro anche da un presunto e non provato rapporto tra i committenti del manifesto e la società Clonaid, rispetto alla cui attività il Movimento declinava invece qualsiasi responsabilità. Più precisamente, benché il Movimento raeliano internazionale, e quello svizzero in particolare, abbiano ripetutamente espresso, in diversi tempi e luoghi, il proprio parere favorevole alla pratica della clonazione umana – che costituirebbe, secondo la dottrina raeliana, uno dei compiti più alti cui l'umanità, scaturita a sua volta da una massiccia attività di clonazione messa in atto dagli alieni, possa e debba assolvere – i ricorrenti sostennero di non aver mai effettivamente partecipato, né in Svizzera né altrove, ad alcun atto o esperimento scientifico di clonazione umana proibito ai sensi delle normative applicabili. Dunque, nella prospettiva raeliana, le affermazioni favorevoli alla clonazione avrebbero dovuto essere considerate come mere manifestazioni del pensiero in materia religiosa tutelate, in quanto tali, dall'art. 16 della Costituzione federale svizzera in prima battuta e dal combinato disposto degli artt. 10 e 9 CEDU.

Il ricorrente sosteneva inoltre la non contrarietà delle affermazioni in favore della “geniocrazia” – definibile in sintesi come «un modello politico basato sui coefficienti intellettuale-cognitivi»<sup>204</sup> opposto alla democrazia – rispetto all'ordine pubblico svizzero poiché il Movimento raeliano avrebbe sempre sostenuto la necessità di instaurare tale regime *per via democratica* e non violenta. Quanto infine alla “meditazione sensuale”, i raeliani hanno negato ogni proprio coinvolgimento, anche soltanto teorico o morale, in attività di natura pedofila, sottolineando la carenza di prove in tal senso addotte dal governo svizzero e il fatto che il Movimento raeliano abbia fondato l'associazione Nopedo per la lotta e la prevenzione degli abusi sui minori.

Dai brevi cenni fattuali appena svolti dovrebbe risultare già chiaro come la soluzione di questo caso abbia costretto la Corte europea a confrontarsi con alcune tematiche centrali che, spesso in forma teorica e tramite ipotetici *casi di scuola*, sono già state messe a fuoco nella parte del presente studio dedicata alla ricostruzione teorica del contenuto e dei limiti della libertà di propaganda in

---

<sup>204</sup> G. FATTORI, *Il caso dei raeliani contro la Svizzera*, in «Studi Urbinati Digitali - Serie A», v. 61, n. 3, p. 374.



materia religiosa. Le principali tra queste tematiche ineriscono a: la qualificabilità di un'associazione come formazione sociale a carattere religioso ai fini dell'applicazione delle tutele stabilite dalla legge; i limiti concretamente applicabili all'attività propagandistica svolta da formazioni sociali a carattere religioso l'appartenenza alle quali implichi l'adesione ideale a (ma non la realizzazione di) pratiche e riti contrari all'ordine pubblico, al buon costume e a norme imperative di diritto penale; il rapporto tra libertà di espressione e libertà religiose e i limiti del controllo esercitabile dallo Stato su manifestazioni del pensiero in materia religiosa ai fini della tutela dei diritti dei potenziali destinatari di tali messaggi; l'autonomia giuridica della propaganda di carattere religioso rispetto ad altre forme di propaganda e ad altre comunicazioni di carattere pubblicitario.

Preliminarmente, in merito alla natura religiosa del Movimento raeliano, già nel 2005 la Corte federale svizzera, contrariamente a quanto sostenuto dalle autorità del comune di Neuchâtel, aveva chiarito che il Movimento godesse del diritto alla libertà religiosa stabilito dall'art. 15 della Costituzione elvetica e dall'art. 9 della CEDU «nella misura in cui difende una visione globale del mondo, specialmente con riferimento alla sua creazione e all'origine delle varie religioni»<sup>205</sup>. Tanto precisato in termini generali, la Corte federale dichiarò comunque non rilevante nel caso concreto il tema della configurabilità o meno del Movimento raeliano svizzero come formazione sociale di carattere religioso, dal momento che la libertà di manifestazione del pensiero in materia religiosa e la libertà di manifestazione del pensiero *tout court* non differiscono, nella Costituzione svizzera, quanto al limite dell'*interesse pubblico*, che ha giustificato i dinieghi opposti dal comune di Neuchâtel<sup>206</sup>.

---

<sup>205</sup> Pronuncia citata all'interno della sentenza. Nostra la traduzione dall'inglese.

<sup>206</sup> «There is no need to ascertain whether a religious movement may, on account of the dangers it represents, be precluded from relying on the right to freedom of religion, or whether the [applicant] association presents such dangers. Indeed, the parties agree that the applicant is entitled to rely on the right to freedom of opinion. As to the conditions in which such freedom may be restricted, as laid down in Article 36 of the Constitution, it makes little difference whether Article 15 or Article 16 of the Constitution is relied on (see also Articles 9 § 2 and 10 § 2 ECHR). [...] the applicant association relies on the principles of proportionality and public interest, without distinction as to the constitutional right invoked».

Anche in relazione ai limiti applicabili alla propaganda di carattere religioso avente ad oggetto principi o riti contrari all'ordine pubblico, al buon costume e a norme imperative di diritto penale la Corte ha svolto interessanti osservazioni. Premesso che «gli individui non godono del diritto incondizionato all'uso estensivo dello spazio pubblico, in particolare per fini pubblicitari che implicino un'attività di una certa entità e durata su una pubblica via»<sup>207</sup>, è compatibile col corretto funzionamento di una società democratica che un simile uso possa essere autorizzato o impedito dalle pubbliche autorità, ai fini del temperamento della libertà di espressione del mittente del messaggio e dei diritti della massa indeterminata di riceventi. In particolare l'autorizzazione, se concessa, può suggerire una adesione o quantomeno una tolleranza delle autorità alle idee veicolate tramite la campagna stessa, quindi è necessario riconoscere a chi detiene legalmente il potere di autorizzare una comunicazione *latu sensu* pubblicitaria un certo margine di apprezzamento sul contenuto della stessa. Tale valutazione deve essere svolta in concreto e avendo riguardo al contesto generale, dunque, secondo la Corte, può legittimamente estendersi anche a circostanze di non immediata percezione, come il contenuto – eventualmente illecito o immorale – di un sito internet cui faccia riferimento un manifesto che non contenga elementi di per sé illeciti o offensivi. Tale interferenza statale sulla libera manifestazione del pensiero privato può considerarsi legittima purché si articoli all'interno della cornice prevista dal medesimo art. 10 CEDU, essendo cioè prevista per legge, diretta ad un fine legittimo e “necessaria in una società democratica”.

Nel caso di specie, considerando il contenuto del sito internet del Movimento, compreso il *link* al sito della Clonaid, la Corte ha ritenuto di non accogliere il ricorso relativamente alla violazione degli artt. 9 e 10 CEDU e quindi di “assolvere” l'operato della autorità elvetiche.

Significative in questo senso appaiono le osservazioni espresse dai giudici Rozakis e Vajić nella loro opinione dissenziente. In particolare, i due magistrati, dopo aver ricordato «come in caso di obbligazioni “di non fare” scaturenti dalla

---

<sup>207</sup> Nostra la traduzione dall'inglese, come tutte quelle successive tratte dalla sentenza in commento.

Convenzione la giurisprudenza della Corte tenda infatti a ridurre e non ad allargare il margine di apprezzamento statale»<sup>208</sup>, hanno posto in luce l'intrinseca contraddizione tra lo status giuridico del Movimento raeliano svizzero, associazione no-profit riconosciuta in base al diritto elvetico, e il divieto di propagandare idee e principi enunciati nello statuto e facenti parte dell'oggetto dell'associazione stessa.

Il 13 luglio 2012 la Grande Camera della Corte europea si è ulteriormente pronunciata sul medesimo caso, a seguito del ricorso presentato dal Movimento, e ha sostanzialmente confermato l'impianto della pronuncia della Prima sezione.

Come già nella sentenza precedente, anche in quella del 2012 la questione centrale da dirimere è apparsa essere l'accertamento della sussistenza, nel caso di specie, di uno solo dei tre requisiti di legittimità che giustificano, secondo la CEDU, l'interferenza delle autorità statali nelle libere manifestazioni del pensiero dei cittadini – il requisito della necessità dell'intervento censorio in una società democratica – dal momento che non è mai stata revocata in dubbio la ricorrenza degli altri due requisiti (cioè che il potere statale di intervento fosse espressamente previsto da una fonte di legge previgente e il suo esercizio avesse fine legittimo).

Nel valutare tale sussistenza, spiega la Corte in un passaggio-chiave della sentenza, è necessario avere riguardo alla seguente direttiva interpretativa dell'art. 10 CEDU: esso va interpretato *restrittivamente* quando si parla di manifestazioni del pensiero in materia politica, mentre «un più ampio margine di apprezzamento è generalmente concesso agli Stati sottoscrittori quando si tratta di regolare la libertà di espressione in relazione a materie suscettibili di offendere intime convinzioni personali proprie della sfera della morale o, specialmente, della religione». Nell'affermare ciò, la *Grand Chambre* cita a sostegno la sentenza resa nel caso *Murphy c. Irlanda* del 2003, con la quale ebbe modo di affermare «che tra i doveri e le responsabilità che comporta l'esercizio della libertà d'espressione, nel contesto delle credenze religiose, figura l'obbligo di assicurare a quanti professano quelle credenze il pacifico godimento del diritto di

---

<sup>208</sup> G. FATTORI, *Il caso dei raeliani contro la Svizzera*, cit. p. 381.

libertà religiosa, ivi compreso l'obbligo di evitare per quanto possibile espressioni che, con riguardo agli oggetti fatti segno di venerazione, sono gratuitamente offensivi per gli altri»<sup>209</sup>. «Allo stesso modo», prosegue la motivazione, «gli Stati hanno un ampio margine di apprezzamento nella regolazione delle espressioni in ambito commerciale o pubblicitario»<sup>210</sup>.

I poster del Movimento raeliano svizzero non sono da considerarsi comunicazioni politiche, dato che «il principale scopo del sito pubblicizzato [dai poster] è avvicinare le persone alla causa dell'associazione ricorrente e non affrontare argomenti del dibattito politico in Svizzera», né strettamente commerciali, dato che «non c'è alcuna induzione all'acquisto di un particolare prodotto»; però, dovendo semplificare, si può dire che tali manifesti siano «di per sé più vicini a comunicazioni commerciali che a comunicazioni politiche, avendo una certa funzione di proselitismo. Dunque il margine di apprezzamento dello Stato è maggiore».

Questo *reasoning* sembra obliterare, completamente e fino alle estreme conseguenze, la natura religiosa della comunicazione in questione. Il fatto che i poster raeliani rinviassero a un sito, e che questo sito contenesse ulteriori specificazioni di carattere religioso, a mio avviso non può indurre a ritenere che il poster non sia di per sé una forma di propaganda di carattere religioso; tanto più che non vi è dubbio che il *claim* ivi stampato, «*La science remplace enfin la religion*», debba essere considerato un'affermazione di carattere religioso, come peraltro riconosciuto anche dalle stesse autorità svizzere.

Sulla base quindi di una equiparazione a dir poco approssimativa tra propaganda di carattere religioso e comunicazione commerciale, la Corte sembra quindi enunciare una teoria inedita, e sostanzialmente difforme dai principî

---

<sup>209</sup> G. CASUSCELLI, P. BERTAZZOLI, *La pubblicità*, in G. CASUSCELLI (A CURA DI), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Torino 2009, p. 290.

<sup>210</sup> «Whilst there is little scope under Article 10 § 2 of the Convention for restrictions on political speech (see *Ceylan v. Turkey* [GC], no. 23556/94, § 34, ECHR 1999-IV), a wider margin of appreciation is generally available to the Contracting States when regulating freedom of expression in relation to matters liable to offend intimate personal convictions within the sphere of morals or, especially, religion (see *Murphy*, cited above, § 67). Similarly, States have a broad margin of appreciation in the regulation of speech in commercial matters or advertising (see *Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann v. Germany*, 20 November 1989, § 33, Series A no. 165, and *Casado Coca v. Spain*, 24 February 1994, § 50, Series A no. 285-A)».

fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano, in merito alla qualificazione giuridica della propaganda di carattere religioso. In base a tale teoria:

- 1) alla manifestazione del pensiero in ambito religioso *non* deve essere riconosciuta una tutela privilegiata rispetto a qualsiasi altra manifestazione del pensiero, come se tale espressione non fosse l'esercizio di una libertà *ulteriore* – quella religiosa – rispetto al semplice *freedom of speech*;
- 2) viceversa, in ragione della loro potenzialità offensiva, a tali manifestazioni dev'essere garantita una tutela addirittura *minore* che ad altre forme di espressione, come quella politica, riconoscendo agli Stati un margine di intervento censorio più ampio di quello consentito nell'ambito delle comunicazioni politico-elettorali;
- 3) la tutela da garantire alla propaganda di carattere religioso è sostanzialmente paragonabile a quella da riconoscersi alla pubblicità commerciale. Quanto a tale ultimo punto, senza ripercorrere nel dettaglio tutte le tappe del dibattito che, almeno nel nostro Paese, si è sviluppato attorno al radicamento costituzionale della comunicazione commerciale, basti ricordare che parte della dottrina, in specie privatistica, e la giurisprudenza della Corte di Cassazione<sup>211</sup> considerano tale comunicazione un'espressione della libertà d'iniziativa economica privata, la cui tutela *ex art. 41 Cost.* – a differenza di quella riconosciuta alle altre manifestazioni di pensiero dall'*art. 21 Cost.* – è particolarmente cedevole rispetto a esigenze di utilità sociale, sicurezza, libertà e dignità umana. Altra dottrina, in gran parte di matrice pubblicistica, tende invece a ricondurre la pubblicità commerciale all'ambito di tutela dell'*art. 21 Cost.*, spesso senza negare la contemporanea applicabilità dell'*art. 41*. C'è poi chi, anche in ambito

---

<sup>211</sup> Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, 14 settembre 2004, n. 18431: la pubblicità commerciale «nulla ha a che vedere con la tutela della manifestazione del pensiero giacché la comunicazione commerciale in genere rientra nelle attività direttamente economiche tutelate dalla norma dell'*art. 41* della Costituzione».

ecclesiasticistico<sup>212</sup>, ha sostenuto la riconducibilità di alcune specifiche forme di espressione pubblicitaria anche alla copertura costituzionale dell'art. 33 (libertà dell'arte).

In particolare, quindi, l'equiparazione apparentemente proposta dalla Corte europea della propaganda di carattere religioso alla pubblicità commerciale restituisce il senso di una tutela ridotta, minore, più cedevole di quella garantita a qualsiasi altra manifestazione del pensiero e, *a fortiori*, a quelle che la dottrina italiana definisce manifestazioni di pensiero "in materia privilegiata"<sup>213</sup>, tra cui rientra senza dubbio anche la propaganda di carattere religioso.

Il quadro teorico di riferimento appena ricostruito ha quindi indotto la Corte europea dei Diritti dell'Uomo a condividere le valutazioni e le preoccupazioni espresse dalle cinque autorità nazionali svizzere che in precedenza avevano opposto il proprio rifiuto alla diffusione della campagna propagandistica raeliana, giudicate «fondate su ragioni rilevanti e sufficienti» nell'interesse della collettività.

Nell'opinione della Grande Camera, la censura del manifesto, non accompagnata da un più generale divieto delle attività svolte dall'associazione *tout court*, lungi dal costituire una contraddizione logica e giuridica, come avevano sostenuto i giudici Rozakis e Vajić nella loro opinione dissenziente, ha rappresentato invece l'intervento di minore invasività tra quelli necessari per tutelare una «pressante esigenza sociale» e prevenire la diffusione di comunicazioni aventi a oggetto pratiche illegali, immorali e contrarie all'ordine pubblico. L'approccio tenuto dalla Grande Camera sembra dunque confermare l'opinione di chi, commentando la sentenza precedentemente emessa dalla prima sezione della Corte, aveva osservato come questa potesse «facilmente apparire l'*escamotage* giuridico attraverso il quale provare a contenere, sia pure con grave

---

<sup>212</sup> Cfr. F. LA CAMERA, *Religione e pubblicità commerciale*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 3/2009; P. FLORIS, *Libertà religiosa e libertà di espressione artistica*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1/2008.

<sup>213</sup> Cfr. per tutti R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 230 s.: «le singole enunciazioni che in tema di libertà di propaganda emergono dalla "contrattazione" tra Stato e confessioni religiose sembrano preordinate ad un rafforzamento della stessa libertà, al riconoscimento, cioè, di una "libertà di propaganda privilegiata": situazione, questa, che emerge anche da norme statali che non sono di derivazione pattizia».

ritardo, la divulgazione di idee di cui si era colpevolmente malinteso o sottovalutato sia il potenziale ideologico, sia l'impatto sociale»<sup>214</sup>.

### **3.3.4. Considerazioni sintetiche intorno alla propaganda di carattere religioso nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo**

Tirando le somme dell'essenziale rassegna di giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo in tema di propaganda e proselitismo di carattere religioso appena proposta, è possibile trarre qualche riflessione conclusiva.

La *prima*, di carattere preliminare, riguarda l'approccio della Corte alle questioni sottoposte al suo giudizio. Pare evidente che il giudice europeo mostri la tendenza, sia in generale che con particolare riferimento al tema del proselitismo, a non pronunciarsi sulla compatibilità in astratto di disposizioni legislative nazionali rispetto al sistema di tutela dei diritti approntato dalla CEDU, preferendo piuttosto esprimersi soltanto sulle singole situazioni pregiudizievoli che l'applicazione di tali norme dovessero eventualmente causare. Ciò risulta particolarmente chiaro proprio in quei casi (come *Kokkinakis* e *Larissis*) che hanno riguardato una disposizione peculiare e unica nel panorama europeo, come il divieto di proselitismo in Grecia, da più parti considerato – come si è visto al paragrafo 3.3. – incompatibile in termini pressoché assoluti con l'art. 9 CEDU. Il giudizio, in quei casi, si è concentrato più sugli asseriti effetti discriminatori dell'applicazione della disposizione – peraltro per negarli, sotto molti aspetti – che sull'astratta compatibilità dell'intero impianto normativo con la CEDU. Come confermato anche da autorevoli giudici della Corte stessa, «questa preferenza è frutto di un'autentica scelta del giudice europeo, motivato dalla preoccupazione di non urtare le autorità statali condannando, in via generale ed astratta, le leggi, i regolamenti e le prassi nazionali»<sup>215</sup>.

---

<sup>214</sup> G. FATTORI, *Il caso dei raeliani contro la Svizzera*, cit., p. 383.

<sup>215</sup> F. TULKENS, *Questioni teoriche e metodologiche sulla natura e l'oggetto delle sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in R. MAZZOLA (A CURA DI), *Diritto e religione in Europa*, cit., p. 93. L'Autore specifica anche che «un esempio contrario si trova tuttavia, a mio umile avviso, nella sentenza *Refah Partisi (Partito della Prosperità) c. Turchia* del 13 febbraio 2003, nella quale la Corte ha affermato, in modo generale e troppo perentorio ai miei occhi, che

La *seconda considerazione* è che un simile approccio rischia di implicare una «concezione frammentata della nozione di società democratica, all'interno della quale si colloca l'intero sistema della Convenzione Europea»; una concezione che quindi preveda «una diversificata tutela regionale – in alcuni contesti, come quello greco, più affievolita, in altri, invece, del tutto conforme allo “standard” minimo europeo – delle libertà di religione e di coscienza garantite dal testo convenzionale»<sup>216</sup>. Una simile tutela casistica e “diversificata”, ispirata al principio del c.d. *minimalismo giudiziario*, «conduce inevitabilmente a un certo grado di incertezza che investe, tanto la portata esatta di ogni sentenza, quanto il contenuto preciso della giurisprudenza della Corte»<sup>217</sup>.

Ciò posto, sembra necessario adottare una grande cautela nell'enucleazione, dai *case law* della Corte europea, di “massime” generali applicabili anche in casi diversi da – anche se apparentemente simili a – quelli esaminati dalla Corte stessa nella propria attività. Ciò è vero soprattutto se tali ipotetiche massime rischiano di tradursi, ad esempio, in una legittimazione di misure legislative castranti del diritto di propaganda religiosa per tutte le formazioni sociali, o in una equiparazione (diremmo quasi *degradante*, sul piano della tutela dei diritti) della comunicazione propagandistica di carattere religioso alla pubblicità commerciale.

L'insegnamento di portata generale che si può invece trarre dalla giurisprudenza della Corte è che il pluralismo, che si caratterizza per la sua naturale tendenza all'inclusione piuttosto che all'esclusione delle voci e delle opinioni, è un principio fondamentale anche in ambito religioso e con specifico riferimento alla libertà di propaganda. Esso è soggetto a bilanciamenti – resi necessari di volta in volta, in contesti specifici e delimitati – con altre indefettibili esigenze della moderna società democratica; ma ciò non ne scalfisce l'importanza all'interno del sistema democratico e nel quadro generale della tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

---

la *shari'a* è incompatibile con i principi della democrazia; affermazione che, in tale formulazione, risulta parzialmente inesatta».

<sup>216</sup> M. PARISI, *La sentenza Larissis*, cit. pp. 280 s.

<sup>217</sup> F. TULKENS, *Questioni teoriche e metodologiche*, cit., p. 94.



#### 4. La propaganda di carattere religioso nel diritto positivo italiano (rinvio)

A conclusione della presente ricognizione dei confini e del contenuto del concetto di propaganda di carattere religioso nell'ordinamento italiano, appare utile se non addirittura necessario gettare uno sguardo per il momento veloce ma da approfondire nel prosieguo dell'analisi, anche sulle fonti di diritto positivo italiano che menzionano e disciplinano l'esercizio della propaganda religiosa nel nostro Paese.

Tali fonti sono in realtà pochissime. Ciò fa sì che le modalità e i limiti entro cui si può lecitamente esercitare la libertà di propaganda religiosa in Italia debbano essere ricavati soprattutto da principi generali dell'ordinamento e da disposizioni generiche – ad esempio quelle in tema di pluralismo che si trovano all'interno della disciplina dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, come vedremo – mancando in quest'ambito qualsiasi specifica regolamentazione di dettaglio.

Un espresso riferimento alla *propaganda* – meramente riproduttivo di quello contenuto nell'art. 19 Cost. – si ritrova nell'intesa tra la Repubblica e l'Unione delle Comunità Israelitiche Italiane<sup>218</sup> e in quella con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi giorni<sup>219</sup>.

Generiche enunciazioni della libertà di evangelizzare, di svolgere attività missionaria, culturale ed educativa sono contenute nell'Accordo di revisione del Concordato lateranense<sup>220</sup>, nell'intesa con l'Unione italiana delle chiese cristiane avventiste del settimo giorno<sup>221</sup>, con l'Unione buddhista italiana<sup>222</sup> e con l'Unione induista italiana<sup>223</sup>.

---

<sup>218</sup> Art. 2 dell'intesa del 27 febbraio 1987 e della L. dell'8 marzo 1989, n. 101: «in conformità ai principi della Costituzione, è riconosciuto il diritto di professare e praticare liberamente la religione ebraica in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto e i riti».

<sup>219</sup> L'art. 1 dell'intesa del 4 aprile 2007 e art. 2 della L. del 30 luglio 2012, n. 127, riprendono la formulazione utilizzata nell'intesa con le comunità israelitiche. Per una più ampia disamina della fonte in parola, cfr. V. PACILLO, *L'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni: prime considerazioni*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2, 2007.

<sup>220</sup> Art. 2: «la Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione».

<sup>221</sup> Art. 3 dell'intesa del 29 dicembre 1986 e della L. del 22 novembre 1988, n. 516: «la Repubblica italiana riconosce alle Chiese cristiane avventiste la piena libertà di svolgere la loro missione pastorale, educativa, caritativa e di evangelizzazione»; art. 5: «è assicurata ai

L'intesa con gli avventisti contiene alcune disposizioni di dettaglio sull'attività dei colportori<sup>224</sup>, nonché, al pari delle intese con pentecostali, battisti, induisti, apostolici, mormoni, testimoni di Geova e ortodossi, enuncia anche il diritto per le emittenti radiotelevisive operanti in ambito locale e riferite alla confessione contraente di presentare richieste di autorizzazione alla trasmissione che, nel rispetto di un principio di «economicità della gestione» e di garanzia dell'esistenza di «un'adeguata pluralità di emittenti in conformità alla disciplina di settore», devono essere opportunamente prese in considerazione nel quadro della pianificazione delle radiofrequenze<sup>225</sup>. Su questo tema torneremo più approfonditamente in seguito.

Inoltre è necessario accennare in questa sede al diritto di accesso alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo garantito, per le formazioni sociali a carattere religioso, dall'art. 6, comma 1, della L. del 14 aprile 1975, n. 103 – come modificato dall'art. 25, comma 2, L. del 7 dicembre 2000, n. 383 – e dall'art. 45, comma 1, lettera d) del D.Lgs. 177/2005. In ambito locale, spetta ai Comitati regionali per le Comunicazioni (CORECOM), organi periferici di AGCOM, disciplinare le concrete modalità di accesso alla concessionaria del servizio pubblico. Anche il tema dell'accesso sarà oggetto, a breve, di più ampi approfondimenti.

Merita infine d'essere anche l'art. 16 del D.Lgs. del 15 novembre 1993, n. 507, il quale stabilisce una riduzione del 50% dell'imposta di pubblicità da

---

colportori evangelisti la libera diffusione del messaggio avventista, specialmente attraverso la vendita di pubblicazioni di ispirazione religiosa».

<sup>222</sup> Art. 2 dell'intesa del 4 aprile 2007 e 3 della L. del 31 dicembre 2012, n. 245: «la Repubblica italiana riconosce all'UBI ed agli organismi da essa rappresentati la piena libertà di svolgere la loro missione spirituale, educativa, culturale e umanitaria. È garantita all'UBI, agli organismi da essa rappresentati e a coloro che ne fanno parte, la piena libertà di riunione e di manifestazione del pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione».

<sup>223</sup> I primi due commi dell'art. 2 dell'intesa del 4 aprile 2007 e dell'art. 3 della L. del 31 dicembre 2012, n. 246, riprendono il medesimo *wording* dell'intesa con l'Unione buddhista italiana.

<sup>224</sup> La parola *colportore*, che ricorre nell'intesa con gli Avventisti ma è tuttora assente da alcuni dizionari della lingua italiana, deriva dal francese *colporteur*, termine che indica l'esercizio del *colportage*, cioè «il commercio a basso prezzo delle *bibbie* protestanti stampate e diffuse dalla varie società bibliche»: G. DEVOTO, G. C. OLI, *Il dizionario della lingua italiana*, Milano 2002, p. 456.

<sup>225</sup> Artt. 28, L. n. 516/1988; 20, L. n. 517/1988; art. 19, L. n. 116/1995; art. 9 intesa con i Testimoni di Geova; art. 25, intesa induista; art. 22, intesa con gli apostolici; art. 1, intesa con i mormoni; art. 12, intesa con gli ortodossi.

pagarsi per l'affissione di pubblicità murale di manifestazioni religiose, da chiunque realizzate, con il patrocinio o la partecipazione degli enti pubblici territoriali.

## CAPITOLO II

### LA PROPAGANDA DI CARATTERE RELIGIOSO NEI SERVIZI DI MEDIA

#### AUDIOVISIVI E RADIOFONICI

##### 1. Definizione e rilevanza dei servizi di media audiovisivi e radiofonici

Già nel 1955 i più attenti studiosi del fenomeno propagandistico osservavano che, se da un lato «l'importanza della radio come mezzo di propaganda non ha bisogno d'essere illustrata perché ormai fa parte delle verità apodittiche», l'allora giovane televisione «potrà forse col tempo conseguire [tra i mezzi di comunicazione] la supremazia. Essa è infatti un mezzo d'informazione completo perché dispone delle immagini, della parola, del suono e anche del colore. [...] Quale influenza può avere sul pubblico e sugli elettori un manifesto, un cartellone stradale, un ritratto gigantesco, un opuscolo o un volantino, in confronto dell'effetto prodotto dall'immagine di un uomo politico o di un candidato, vivo e parlante?»<sup>226</sup>

A distanza di oltre mezzo secolo, una simile descrizione di quella che, con le parole della Corte costituzionale, possiamo oggi definire la «peculiare diffusività e pervasività del messaggio televisivo»<sup>227</sup> può forse apparire un po' ingenua e di certo influenzata dall'incertezza propria di chi osservi una nuova e rivoluzionaria tecnologia diffondersi tra il pubblico. Ma essa coglie già tutte le caratteristiche essenziali di un mezzo di comunicazione, la radiotelevisione, che ha saputo permeare di sé tutta l'esperienza umana della seconda metà del XX secolo<sup>228</sup>, modificando i paradigmi della conoscenza dell'uomo contemporaneo<sup>229</sup> e raggiungendo in molti paesi, tra cui soprattutto il nostro,

---

<sup>226</sup> L. MANCONI, *La propaganda*, cit., pp. 128 e 151.

<sup>227</sup> Sent. Corte Cost. n. 115/2002, n. 3 dei "considerato in diritto"

<sup>228</sup> A proposito di tale impatto cfr. *ex multis* C. FRECCERO, *Televisione*, Torino 2013, versione elettronica: «la televisione ha rappresentato in questo [ultimo] trentennio il medium più diffuso. E come tale, ha contrapposto l'immagine alla logica rigorosa della pagina scritta, che costituiva la *galassia Gutenberg*. Se condividiamo le teorie di McLuhan che identificano il messaggio con il medium, dobbiamo ipotizzare che la televisione abbia imposto le sue regole anche alle altre sfere della società, come la politica, il mercato, la stessa organizzazione del pensiero, così come la stampa aveva creato l'uomo tipografico».

<sup>229</sup> In merito ai mutamenti culturali e, in qualche misura, antropologici indotti dal mezzo televisivo cfr. per tutti G. SARTORI, *Homo videns*, Bari 2000.

vette di incidenza sulla vita individuale e collettiva tali da indurre molti commentatori a parlare di “teledemocrazia” o “videocrazia”<sup>230</sup>.

La formidabile efficacia della televisione e della radio – *rectius*: dei servizi di media audiovisivi e radiofonici – come veicolo di propaganda si esplica ovviamente anche in ambito religioso. Com’è stato osservato, «tutti conoscono l’incidenza che gli strumenti mediatici hanno nel rafforzare l’immagine di una Chiesa, e pochi ignorano quelle trasmissioni televisive nelle quali la Scrittura viene proclamata, e declamata, da predicatori molto decisi che non esitano ad esibire eventi miracolistici così numerosi ed eclatanti da lasciare stupefatti, e increduli»<sup>231</sup>.

La Chiesa cattolica, dal canto suo, si confronta con la radio e la televisione – «con materna ansia e vigilante sollecitudine»<sup>232</sup> – sin dai tempi della loro invenzione. Basti pensare che l’inaugurazione di Radio Vaticana, datata 1931, fu supervisionata dall’inventore stesso del mezzo, Guglielmo Marconi<sup>233</sup>. Al 1950 risale invece la telecronaca in diretta – la prima in Italia nel dopoguerra – della cerimonia di apertura della Porta Santa e delle altre celebrazioni liturgiche giubilari, irradiata nell’arco di cento chilometri attorno alla città di Roma per la ricezione su apparecchi televisivi sperimentali, appositamente installati in collegi, congregazioni e convitti<sup>234</sup>. Il 3 gennaio 1953 il vescovo di Milano, Alfredo Ildefonso Schuster, presenziò all’inaugurazione ufficiale della Rai, che proprio in quell’anno sperimentò la trasmissione della liturgia ambrosiana di Ognissanti. L’anno successivo fu teletrasmessa la liturgia di Pentecoste celebrata

---

<sup>230</sup> Cfr. per tutti G. SARTORI, *Videopolitica*, in G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna 1995; C. FRECCERO, *Televisione*, cit.: «termini come teledemocrazia e videocrazia, apparentemente in contrasto tra loro, esprimono un unico concetto. Nell’era del video si realizza la dittatura della maggioranza. La norma coincide con la media statistica. Si tratta di una democrazia, di un potere popolare filtrato attraverso il video, ma si tratta altresì di un potere che in nome della maggioranza rifiuta qualsiasi tipo di controllo».

<sup>231</sup> C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 142

<sup>232</sup> PIO XII, *Miranda prorsus – Cinema, radio e televisione*, 8 settembre 1957, [http://www.vatican.va/holy\\_father/pius\\_xii/encyclicals/documents/hf\\_p-xii\\_enc\\_08091957\\_miranda-prorsus\\_it.html](http://www.vatican.va/holy_father/pius_xii/encyclicals/documents/hf_p-xii_enc_08091957_miranda-prorsus_it.html).

<sup>233</sup> Per un’analisi storico-critica dell’uso dei media in Vaticano al fine della propagazione della dottrina della Chiesa cattolica, con particolare riferimento a Radio Vaticana, cfr. per tutti M. J. MATALESKI, *Vatican Radio – Propagation by the airwaves*, Westport 1995.

<sup>234</sup> Cfr. F. MORANDI, *Tv. Secondo il Vangelo*, in «Diario», 10-16 dicembre 1997.

dal papa, durante la quale Pio XII affermò: «benediciamo il mezzo più affascinante della comunicazione [la televisione] perché più di ogni altro mette gli uomini in contatto fra loro»<sup>235</sup>. Sempre nel 1954, quando ancora si stimava che soltanto il 5% degli italiani possedesse un televisore, la Rai trasmise la messa natalizia dalla chiesa di san Gottardo in Corte, a pochi passi dalla sede dell'Università di Milano; fu quella la prima di una ininterrotta serie di liturgie teletrasmesse a cadenza settimanale dalla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo fino ai giorni nostri. Alle messe si affiancarono subito quattro rubriche cattoliche mensili curate da padre Nazareno Taddei, gesuita, già «critico cinematografico, teorico del cinema, [che] aveva messo a punto una metodologia critica del cinema e compilato, per primo, uno Schedario cinematografico»<sup>236</sup>. Tra queste, un particolare successo ebbe “*Sguardi sul mondo*” (poi ribattezzata “*La posta di padre Mariano*”) condotta da padre Mariano – al secolo Paolo Roasenda, già veterano di Radio Vaticana (dove aveva condotto “*Quarto d’ora di serenità*”) e RadioRai (con la rubrica “*Sorella radio*”) – che presto divenne, non meno di trasmissioni profane come “*Lascia o raddoppia*” e “*Non è mai troppo tardi*”, un simbolo distintivo della Rai dei primi anni. L’azione divulgativa e, almeno in parte, proselitica svolta in radio e in TV da padre Mariano ha contribuito a farlo dichiarare Venerabile dalla Chiesa cattolica<sup>237</sup>.

La Santa Sede si è poi dotata di un proprio Centro Televisivo Vaticano (CTV) nel 1983, con lo scopo di «contribuire all’annuncio universale del Vangelo, documentando con le immagini televisive il ministero pastorale del Sommo Pontefice e le attività della Sede Apostolica»<sup>238</sup>. Il compito oggi assegnato al CTV è quello di riprendere integralmente circa centotrenta diversi eventi vaticani all’anno, tra Angelus, Udienze Generali e altre manifestazioni, nonché le attività pubbliche e le uscite del papa in Italia e nel mondo, a uso delle

---

<sup>235</sup> F. BATAZZI, *Cinquant’anni di Messa in tv: tremila chiese dentro casa*, in «Avvenire», 12 dicembre 2004.

<sup>236</sup> F. MORANDI, *La via dell’inferno – Il progetto cattolico nella storia della televisione italiana*, Bologna 2009, p. 55.

<sup>237</sup> Il decreto che riconosce le virtù eroiche di padre Mariano è stato firmato da papa Benedetto XVI il 15 marzo 2008.

<sup>238</sup> [http://www.vatican.va/news\\_services/television/documents/ns\\_ctv\\_doc\\_23102001\\_info-gen\\_it.htm](http://www.vatican.va/news_services/television/documents/ns_ctv_doc_23102001_info-gen_it.htm).

agenzie di stampa e delle emittenti cattoliche che intendano ritrasmetterli. Il CTV produce anche documentari per la distribuzione televisiva e in *home video*, e veri e propri programmi televisivi periodici in diverse lingue.

L'ampia pratica della comunicazione cattolica radiotelevisiva naturalmente si fonda su un'altrettanto articolata riflessione teologica a cui diversi pontefici hanno tenuto a dare impulso nel corso degli anni. Scriveva con grande chiarezza Paolo VI nell'esortazione apostolica "*Evangelii nuntiandi*" dell'8 dicembre 1975 che «nel nostro secolo, contrassegnato dai mass media o strumenti di comunicazione sociale, il *primo annuncio*, la catechesi o l'approfondimento ulteriore della fede, *non possono fare a meno* di questi mezzi come abbiamo già sottolineato. Posti al servizio del Vangelo, essi sono capaci di estendere quasi all'infinito il campo di ascolto della Parola di Dio, e *fanno giungere la Buona Novella a milioni di persone*. La Chiesa si sentirebbe colpevole di fronte al suo Signore se non adoperasse questi potenti mezzi, che l'intelligenza umana rende ogni giorno più perfezionati; servendosi di essi la Chiesa "predica sui tetti" il messaggio di cui è depositaria; in loro essa trova una versione moderna ed efficace del pulpito. Grazie ad essi riesce a parlare alle moltitudini» (enfasi aggiunte).

Ancora il 7 dicembre 1990 Giovanni Paolo II, nella lettera enciclica "*Redemptoris missio*" circa la permanente validità del mandato missionario, parlò dei *mass media* come di moderni aeropaghi, tramite i quali integrare il messaggio cristiano nella cultura moderna e *moltiplicare l'annuncio*. «I mezzi di comunicazione sociale», scrisse Wojtila, «hanno raggiunto una tale importanza da essere per molti il principale strumento informativo e formativo, di guida e di ispirazione per i comportamenti individuali, familiari, sociali. Le nuove generazioni soprattutto crescono in modo condizionato da essi. Forse è stato un po' trascurato questo areopago: si privilegiano generalmente altri strumenti per l'annuncio evangelico e per la formazione, mentre i mass media sono lasciati all'iniziativa di singoli o di piccoli gruppi ed entrano nella programmazione pastorale in linea secondaria. L'impegno nei mass media, tuttavia, *non ha solo lo scopo di moltiplicare l'annuncio*: si tratta di un fatto più profondo, perché

*l'evangelizzazione stessa della cultura moderna dipende in gran parte dal loro influsso. Non basta, quindi, usarli per diffondere il messaggio cristiano e Magistero della chiesa, ma occorre integrare il messaggio stesso in questa "nuova cultura" creata dalla comunicazione moderna» (enfasi aggiunte).*

Gli esempi riportati sono soltanto alcuni della corposa letteratura prodotta dalla Chiesa cattolica in tema di comunicazioni sociali<sup>239</sup>, che non è necessario in questa sede ripercorrere in maniera esaustiva. Vale però la pena di citare ancora un altro documento, approvato durante la XXX Assemblea generale straordinaria dell'episcopato italiano del novembre 1988, dal titolo "*Sovvenire alle necessità della Chiesa. Corresponsabilità e partecipazione dei fedeli*". Tale disposizione detta le linee direttive, ancora oggi valide, per l'impostazione dell'azione promozionale volta a indurre i contribuenti italiani a devolvere alla Chiesa cattolica l'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

I relativi *spot* televisivi (su cui si dirà meglio nel Capitolo II, § 3.3.3.) sono probabilmente il segno più evidente di una grande, intensa, costante, sofisticata attenzione rivolta alla comunicazione propagandistica – non soltanto di natura proselitica – radiotelevisiva da parte di una confessione tra le più radicate. Anche se quelli commissionati dalla CEI non sono gli unici esempi di pubblicità televisiva o radiofonica commissionata da enti religiosi in Italia – in tempi recenti si segnala soprattutto il caso di "*Life*", lo spot di Scientology<sup>240</sup> andato in onda sui canali Discovery Channel e National Geographic Channel della piattaforma satellitare Sky – essi sono sicuramente i più noti al pubblico per via

---

<sup>239</sup> Senza pretese di completezza, è possibile citare: *Documenti pontifici sulla radio e sulla televisione (1929-1962)*, Città del Vaticano 1962; C. J. PINTO DE OLIVEIRA, *Information et propagande*, Parigi 1968; E. BARAGLI (A CURA DI), *Comunicazione, comunione, Chiesa*, Roma 1973. Per un'ampia visione d'insieme sulla teologia cattolica della comunicazione, cfr. per tutti D. E. VIGANÒ, *Teologia della comunicazione*, in D. E. VIGANÒ (A CURA DI), *Dizionario della comunicazione*, Roma 2009, pp. 859 ss.

<sup>240</sup> Cfr. L. R. HUBBARD, *Scientology: una nuova ottica sulla vita*, Vimodrone 2002 (trad. it.), p. 250: «Scientology: deriva dal latino *scio*, che significa "conoscere" e dalla parola greca *logos*, che significa "la parola o la forma esteriore mediante la quale il pensiero interiore viene espresso e reso noto". Quindi Scientology significa "conoscenza della conoscenza". Scientology è una filosofia religiosa applicata sviluppata da L. Ron Hubbard. È lo studio e il modo di occuparsi dello spirito in relazione a se stesso, agli universi e ad altre forme di vita». Per un'analisi terza della natura e della struttura del culto di Scientology, cfr. N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni*, cit., pp. 129 ss.; F. FINOCCHIARO, *Scientology nell'ordinamento italiano*, in «*Dir. Eccl.*», n. 3, 1995, pp. 603 ss..



dell'elevato numero di passaggi in fasce orarie pregiate (prime serate, a ridosso dei telegiornali, all'interno di programmi che vanno in onda durante il *periodo di garanzia televisivo* in cui le emittenti prevedono maggiori ascolti e tariffe pubblicitarie più elevate, etc.), ed è perciò ipotizzabile che siano anche i più efficaci nella loro categoria<sup>241</sup>.

Benché nuove tecnologie e nuove convergenze tra mezzi di comunicazione di vecchio e di nuovo tipo<sup>242</sup> abbiano già aperto diverse e formidabili prospettive alla comunicazione in generale, e alla propaganda religiosa in particolare, i servizi di media audiovisivi e radiofonici continuano a rivestire un'importanza fondamentale per chiunque intenda veicolare un messaggio di proselitismo<sup>243</sup>.

A fronte di questa situazione di fatto, si registra in Italia la presenza di una legislazione assai minimalista in tema di pluralismo religioso<sup>244</sup> sui servizi di

---

<sup>241</sup> Oltre all'ovvia considerazione che più passaggi televisivi portano il messaggio all'attenzione di più telespettatori, va ricordato – *mutatis mutandis* – che sin dai primi anni Settanta del secolo scorso l'economista Philip Nelson ha dimostrato la tendenza del pubblico a considerare di maggiore qualità i *prodotti* maggiormente pubblicizzati, sulla base dell'idea che solo i *produttori* di maggior pregio possono permettersi di investire tanto in pubblicità: cfr. P. NELSON, *Information and Consumer Behavior*, in «*Journal of Political Economy*» 78, 1970, pp. 311 ss.; P. NELSON, *Advertising as Information*, in «*Journal of Political Economy*» 81, 1974, pp. 729 ss.

<sup>242</sup> G. BALBI, *La radio prima della radio – L'Araldo Telefonico e l'invenzione del broadcasting in Italia*, Roma 2010, pp. 222 s.: «con il termine “convergenza dei media” si indica il progressivo avvicinamento, e di fatto l'attuale intersezione, tra tre grandi aree della comunicazione che fino a pochi anni fa erano del tutto separate: i contenuti editoriali, le telecomunicazioni e l'informatica. Il settore dei contenuti editoriali [...] ha cominciato a convergere con quello delle telecomunicazioni proprio con il Telefon Hírmondó e, in seguito, con il *broadcasting* radiotelevisivo. Intorno alla metà degli anni settanta del Novecento, invece, furono i settori dell'informatica e delle telecomunicazioni a intersecarsi: i computer [...] vennero “messi in rete” e iniziarono a condividere risorse informative a distanza. Infine, nei tardi anni ottanta, si affermarono nuovi strumenti e supporti multimediali [...] esempio tipico di tale intersezione è il cd-rom. I tre macro-settori si sono, ai giorni nostri, vicendevolmente compenetrati [...]. Ed è proprio in questa intersecazione di processi che consiste gran parte della rivoluzione digitale di fine millennio».

<sup>243</sup> Cfr. R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 232. «il futuro della propaganda religiosa (come di tutte le forme di propaganda) è l'uso della televisione, in special modo della TV digitale e del satellite: non a caso il disegno di legge sulla libertà religiosa in discussione in Parlamento prevede un'apposita norma dedicata al servizio pubblico radiotelevisivo stabilendo che tale servizio “garantisce nei suoi programmi l'effettivo pluralismo in materia religiosa e assicura alle confessioni spazi adeguati di trasmissione a garanzia della loro uguale libertà secondo quanto previsto dal contratto di servizio tra la società concessionaria e lo Stato” (art. 11)».

<sup>244</sup> Per un'ampia disamina sulla problematica del pluralismo religioso nel suo intrecciarsi con l'evoluzione della legislazione ecclesiastica italiana – nella triplice sua configurazione

media pubblici, e un sostanziale vuoto normativo in merito alle modalità di esercizio della propaganda di carattere religioso sulle emittenti radiofoniche e televisive private.

Non sembra possibile affermare che l'assenza di una disciplina organica di dettaglio, applicabile all'intero sistema misto pubblico-privato, in grado di garantire il pluralismo tra le varie formazioni sociali a carattere religioso sia motivata da una generale disattenzione del legislatore rispetto alle attività di propaganda in senso lato: in tema di propaganda *politica* in TV e in radio, infatti, nel corso degli ultimi decenni si è registrata nel nostro paese una copiosa produzione legislativa e regolamentare, che ha costituito forse la parte qualitativamente più importante della c.d. «razionalizzazione del processo politico-democratico»<sup>245</sup> italiano.

Sembra piuttosto che il legislatore abbia fin qui ritenuto, e ritenga tuttora, che la datata disciplina dell'accesso da parte delle confessioni religiose alle reti Rai – che di per sé non può ritenersi pienamente esaustiva dell'interesse collettivo alla piena conoscibilità delle idee che animano il dibattito sociale in tema religioso<sup>246</sup> – e gli strumenti normativi unilaterali (peraltro oggi fortemente ridimensionati, come vedremo) e pattizi<sup>247</sup> in tema di emittenza comunitaria e pianificazione delle radiofrequenze bastino da soli a garantire il pluralismo nella diffusione, acquisizione e scambio di opinioni in tema religioso attraverso la radio e la televisione; mentre, per quanto concerne il settore privato, la circostanza che qualunque formazione sociale a carattere religioso – se sufficientemente provvista di denaro – possa, almeno teoricamente, acquistare a

---

separatista, concordataria e costituzionale – cfr. per tutti C. CARDIA, *Pluralismo (in genere) – b) Diritto ecclesiastico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano 1983, pp. 983 ss.

<sup>245</sup> R. BORRELLO, *Il finanziamento pubblico dei partiti nello Stato di democrazia pluralista, Considerazioni generali ed analisi della situazione italiana*, in G. AZZARITI (A CURA DI), *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino 2005, p. 367.

<sup>246</sup> Cfr. C. CARDIA, *Confessioni religiose e Rai-TV (Considerazioni preliminari)*, in *Il pluralismo confessionale nella attuazione della Costituzione*, cit., p. 237: «occorre evitare [...] [di ritenere che con l'accesso] si esaurisca l'onere del servizio pubblico radiotelevisivo nel rendere autonomamente una informazione obbiettiva e tendenzialmente completa (nel nostro campo: sulle questioni religiose, o su singoli problemi religiosi). E che quindi il diritto di accesso soddisfi integralmente il diritto di usare dei mezzi radiotelevisivi come mezzi di diffusione del proprio pensiero cui la Corte costituzionale si è richiamata nelle sue pronuncie»

<sup>247</sup> V. artt. 28, L. n. 516/1988; 20, L. n. 517/1988; art. 19, L. n. 116/1995; art. 9 intesa con i Testimoni di Geova; art. 25, intesa induista; art. 22, intesa con gli apostolici; art. 1, intesa con i mormoni; art. 12, intesa con gli ortodossi.

prezzi di mercato *slot* pubblicitari su qualunque canale televisivo o radiofonico pubblico o privato per veicolare, alle stesse condizioni economiche ed espressive con cui le aziende pubblicizzano i propri beni o servizi, un messaggio di propaganda o proselitismo religioso (come fanno ad esempio la CEI e Scientology) sia sufficiente a garantire il libero confronto delle idee. Sicché, nonostante l'emittenza privata sia oggi quantitativamente (quando non anche qualitativamente) superiore a quella pubblica, pare si ritenga che essa non necessiti di norme volte a garantire alle varie formazioni sociali a carattere religioso pari opportunità di accesso, anche e soprattutto con riguardo alle loro disponibilità finanziarie; tanto più che «la libertà di esprimere il pensiero [...] è tradizionalmente insofferente alla imposizione di limiti che non siano strettamente negativi ed eccezionali (riguardando essenzialmente il subiettivamente falso e la lesione dei diritti fondamentali della persona e di alcuni valori fondanti della convivenza sociale, quale la corrente concezione del pudore sessuale o l'ordine pubblico in senso materiale)»<sup>248</sup>.

Da un punto di vista di *jus condito* sembrano quindi non mancare delle forti somiglianze tra la situazione esistente in questo ambito e quella che, nell'Italia dei primi anni Novanta del secolo scorso, caratterizzava il settore della propaganda politica ed elettorale trasmessa via radio e TV. Tuttavia, proprio da quell'esperienza è possibile dedurre che il vuoto normativo nel settore delle comunicazioni su materie c.d. privilegiate, come politica e religione, non sia necessariamente garanzia di pluralismo, inteso in senso generico come «concorrenza, incontro o conflitto di fattori che distinguono»<sup>249</sup>, ma possa anzi essere, in date circostanze, suo autentico nemico. Per quanto concerne l'ambito politico-elettorale, va ricordato che in Italia, a partire dal 1993, la disparità tra i mezzi a disposizione di uno dei candidati dell'epoca – proprietario diretto di tre canali televisivi nazionali e di un imponente patrimonio personale – e le risorse di cui erano dotati i suoi *competitors* rese evidente, anche ai profani del diritto, e

---

<sup>248</sup> R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione*, I, Torino 2007, p. 7.

<sup>249</sup> P. RESCIGNO, *Il pluralismo religioso-ideologico*, in *Il pluralismo confessionale nella attuazione della Costituzione (Atti del Convegno di Studi, Roma, 3 giugno 1986)*, Napoli 1986, p. 29.

portò al centro di un dibattito pubblico mai più sopito, che «in una forma di Stato che è pluriclasse, egualitaria in senso formale e sostanziale, un mezzo di manifestazione del pensiero che per i suoi costi consentirebbe l'accesso solo ai più facoltosi e che per le sue caratteristiche potrebbe alterare la spontanea formazione dell'opinione pubblica, non lo si può abbandonare a se stesso, secondo il classico schema del *laissez faire*»<sup>250</sup>.

Anni dopo, il legislatore elaborò una corposa normativa sulla propaganda politica in radio e TV, che ha distinto quest'ultima dalla pubblicità commerciale, assoggettandola a regole specifiche, tese a garantire pari opportunità di espressione a ogni soggetto politico interessato<sup>251</sup>.

Le questioni che il legislatore ha già affrontato in ambito politico-elettorale – e, prima fra tutte, l'inopportunità di condizionare alla disponibilità economica e all'autonomia privata delle emittenti l'uso del più potente dei *mass media* per l'esercizio di una libertà costituzionalmente garantita come la propaganda politica – rischiano di riproporsi presto anche in ambito religioso.

È soprattutto l'attuale vuoto normativo in tema di pluralismo religioso *esterno* nei servizi di media audiovisivi e radiofonici – a fronte del recente, massiccio ingresso nel mercato italiano di nuovi *broadcasters*, anche stranieri, da un lato, e dell'espansione sociale ed economica di nuove formazioni a carattere religioso, in molti casi anch'esse di matrice straniera, dall'altro – che rischia di produrre alterazioni e disfunzioni di non poco momento sul piano dell'effettivo godimento delle libertà religiose nel nostro Paese.

Del resto, guardando al passato con gli occhi dei moderni, si può ricordare che già nel 1978 una parte della dottrina ecclesiasticistica si oppose alla liberalizzazione dell'etere, ritenendo che essa non avrebbe fatto altro «che perpetrare una specie di libera concorrenza confessionale», e avvertì, profeticamente, che «tra le varie confessioni religiose, quella cattolica sarebbe

---

<sup>250</sup> R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione*, cit., p. 9.

<sup>251</sup> Cfr. A. CHIMENTI, *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, Torino 2007, pp. 127 s.: «pochi, anzi nessun dubbio che la *par condicio* nasca dalla particolare situazione di squilibrio realizzatasi nel nostro Paese a causa della coincidenza tra la proprietà di un grande gruppo radiotelevisivo ed una parte politica. [...] La mancanza di un adeguato pluralismo esterno, in presenza del persistente duopolio Rai-Fininvest, è perciò alla base della normativa sulla *par condicio*».

probabilmente l'unica in grado di attivare un'efficiente rete televisiva e che i valori areligiosi (ateismo, indifferentismo, agnosticismo, ecc.), non essendo espressioni di alcun gruppo sociale, sarebbero inevitabilmente destinati all'emarginazione e all'esclusione da quel confronto di idee che è invece auspicabile»<sup>252</sup>. Oggi questa previsione, dopo essersi pienamente concretizzata, sta già per essere superata da un'ulteriore evoluzione dello scenario di tecnologico e di mercato.

I già citati spot di Scientology, in onda sui canali della piattaforma Sky, preconizzano ciò che potrà essere il futuro prossimo della comunicazione religiosa in Italia.

Se esso si svilupperà sulle direttrici del pluralismo enunciato dalla nostra Costituzione, o se invece sfocerà in una battaglia para-commerciale tra pochi colossi economico-mediatico-religiosi per l'“accaparramento” dei fedeli, dipenderà forse in gran parte dall'atteggiamento che il legislatore intenderà assumere nei prossimi anni rispetto al tema della propaganda di carattere religioso sui servizi di media audiovisivi e radiofonici.

## **1.2. Definizione di servizi di media audiovisivi**

Sin dalla sua nascita, il termine *televisione* ha sempre implicato una molteplicità di significati che sono andati via via sovrapponendosi tra loro, sia nell'uso comune che nel dibattito scientifico. La medesima parola designa al tempo stesso un insieme di tecnologie di emissione, diffusione e ricezione, gli enti pubblici e privati che esercitano l'attività di emissione e/o la funzione editoriale di scelta e programmazione delle trasmissioni e una “forma culturale”<sup>253</sup>.

A superare questa incertezza terminologica può contribuire il concetto giuridico, di origine comunitaria, di *servizi di media audiovisivi*. Esso è stato introdotto nel 2007 con l'intento di «rappresentare un “nuovo approccio” e venire incontro alla sfida di una appropriata regolamentazione dei media in un contesto

---

<sup>252</sup> S. LARICIA, *Diritti civili e fattore religioso*, Bologna 1978, p. 42.

<sup>253</sup> Cfr. R. WILLIAMS, *Television, Technology and cultural form*, New York 1975.

complesso e dinamico», al fine di «conseguire un bilanciamento tra la libera circolazione delle trasmissioni televisive e dei nuovi media audiovisivi e la conservazione dei valori di identità culturale e diversità»<sup>254</sup> propri della comunità europea.

Com'è noto, il primo intervento europeo finalizzato al riavvicinamento delle legislazioni in tema radiotelevisivo è stato rappresentato dalla c.d. direttiva Televisioni Senza Frontiere<sup>255</sup> del 1989, poi modificata nel 1997<sup>256</sup> e di nuovo nel 2007 dalla direttiva che ha introdotto il concetto di servizio di media audiovisivo<sup>257</sup> e ha modificato la denominazione della fonte originaria, da Televisioni Senza Frontiere a “direttiva sui servizi di media audiovisivi” (SMAV). Un'ultima direttiva di mero consolidamento, datata 2010<sup>258</sup>, ha poi abrogato e sostituito le precedenti.

Le fonti europee trovano applicazione in Italia in ragione del recepimento operato dal D. Lgs. del 31 luglio 2005, n. 177, c.d. Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (o semplicemente Testo unico).

Ai sensi della direttiva 2010/13/UE e del Testo unico, quello di media audiovisivo è un servizio editoriale che consiste nella messa a disposizione del pubblico – attraverso sistemi che consentano di trasmettere segnali via cavo, via radio, a mezzo fibre ottiche o altri mezzi elettromagnetici (c.d. reti di comunicazione elettronica) – di c.d. *programmi* audiovisivi, rappresentati da immagini animate eventualmente (ma non necessariamente<sup>259</sup>) combinate a suoni, con l'obiettivo di informare, intrattenere o istruire il grande pubblico.

Nell'attuale scenario tecnologico, popolato da numerose e sempre nuove convergenze tra i settori dell'audiovisivo, dell'editoria elettronica,

---

<sup>254</sup> M. BURRI-NENOVA, *The new Audiovisual Media Services Directive: television without frontiers, television without cultural diversity*, in «Common Market Law Review» n. 44, 2007, p. 1692.

<sup>255</sup> Direttiva 89/552/CEE del Consiglio del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi.

<sup>256</sup> Cfr. Direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997.

<sup>257</sup> Direttiva 2007/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2007.

<sup>258</sup> Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del consiglio del 10 marzo 2010 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi) (versione codificata).

<sup>259</sup> Si pensi al caso dei film muti.

dell'informatica, dello sviluppo di *software*, delle telecomunicazioni, etc., i meri aspetti tecnici – ovvero la rappresentazione digitale delle informazioni e il sistema di trasmissione utilizzato per veicolarle – non sono di per sé rilevanti ai fini della qualificazione di un'attività come servizio di media audiovisivo. Anche altri tipi di servizi, infatti, come ad esempio i c.d. servizi della società dell'informazione<sup>260</sup>, vengono normalmente forniti con le medesime modalità tecniche e attraverso le stesse reti di comunicazione elettronica usate dai fornitori di servizi di media audiovisivi. Inoltre, «anche il tipo di rapporto che si crea tra fornitore del servizio e suo fruitore», nei servizi di media, è ormai «basato su aspetti transattivi sinallagmatici tipici dei servizi di comunicazione»<sup>261</sup>; pertanto anche tale aspetto risulta non idoneo a costituire un sicuro elemento di discriminazione. Ne deriva che l'assunzione di un punto di vista meramente tecnico indurrebbe a considerare i servizi di media come una mera *species* del *genus* delle comunicazioni elettroniche. Ciò rischierebbe però di svilire l'autonomia dei servizi radiotelevisivi e condurre allo smarrimento delle ragioni che hanno sempre giustificato la particolare attenzione dedicata sia dai legislatori nazionali che dagli organismi europei a tale fenomeno; ragioni che hanno a che fare col particolare impatto che tale particolare mezzo di comunicazione ha sempre esercitato sul grande pubblico e, in conseguenza di ciò, sul funzionamento delle democrazie europee. Come è stato opportunamente osservato, proprio in ambito ecclesiastico, «*there is no doubt that some legal framework is necessary [...] in order to protect the well being of the society from abuses that can be spread at large scale by media*», dato che «*legal control of media in a democratic society means the ability to use all the juridical mechanisms to ensure the fundamental (constitutional) rights of the citizens*»<sup>262</sup>.

---

<sup>260</sup> Cfr. direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (“Direttiva sul commercio elettronico”).

<sup>261</sup> R. MASTROIANNI, *La direttiva sui servizi di media audiovisivi*, Torino 2009, p. 8.

<sup>262</sup> G. M. MORÀ GARCÍA, *Religion and Media: Legal Control & regulations. Comparative Analysis in Europe and USA*, in «*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*», [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).

Alla luce di queste considerazioni è stato quindi ritenuto opportuno, sia in sede europea che a livello nazionale, non attribuire eccessiva rilevanza all'aspetto tecnologico, affermando al contrario il principio della c.d. *neutralità tecnologica*, per mantenere distinto il settore delle comunicazioni elettroniche (oggi disciplinato in Italia dal codice delle comunicazioni elettroniche<sup>263</sup>, che recepisce le direttive europee<sup>264</sup> che istituiscono un quadro normativo comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica) dal settore dei servizi di media audiovisivi.

Una distinzione che, viceversa, ha assunto molto rilievo nella regolamentazione di quest'ultimo settore è quella tra servizi di media *lineari* e *non lineari*.

Quelli *lineari* – anche detti *point to multipoint* – sono i servizi di media audiovisivi che siamo tradizionalmente abituati a definire come *televisione* in senso proprio. La caratteristica fondamentale di tali servizi è la *simultaneità* con cui i molteplici punti di ricezione ricevono il programma diffuso da un singolo punto di trasmissione in un momento prestabilito dal fornitore del servizio e non, come nei servizi *non lineari*, in un momento scelto dal destinatario e a richiesta di quest'ultimo. Il dato tecnologico, come si è detto, non rileva come discriminante tra servizi *lineari* e *non lineari*, visto che le infrastrutture utilizzate per la diffusione dei due tipi di servizi sono pressoché uguali. Viceversa, la *simultaneità* con cui il contenuto audiovisivo viene veicolato e fruito è l'unica linea di confine tra le due tipologie di servizio.

Quella attuata mediante servizi di media audiovisivi lineari è una comunicazione *in incertam personam*, indirizzata a un pubblico di soggetti indeterminati, dunque fungibili, e passivi rispetto alle scelte effettuate dal fornitore del servizio sia in merito alla natura dei programmi trasmessi che alla relativa tempistica. Tale caratteristica incide anche sulla politica legislativa da adottare a riguardo, poiché «si ritiene che le attività televisive, per varie ragioni generalmente riconducibili alla scarsità del mezzo utilizzato ed alla pervasività del messaggio, abbisognino di una disciplina particolare, fondata su previsioni di livello costituzionale e caratterizzata da un più stringente intervento della

---

<sup>263</sup> D. Lgs. del 1 agosto 2003 n. 259, modificato dal D. Lgs. del 28 maggio 2012 n. 70.

<sup>264</sup> Tra queste, la 2002/19/CE, la 2002/20/CE, la 2002/21/CE e la 2002/22/CE.



pubblica autorità rispetto a tutti gli altri servizi di comunicazione (elettronica e non)»<sup>265</sup>.

Volendo citare un tipico esempio di servizio di media audiovisivo *lineare* disponibile nel nostro Paese, si può menzionare Canale 5.

I servizi di media audiovisivi *non lineari* – anche detti *point to point* o *a richiesta* (dall'inglese *on demand*) – prevedono viceversa che la trasmissione avvenga, per ogni singolo punto di ricezione, nel momento scelto dal destinatario del servizio e su sua specifica richiesta. L'elemento della *simultaneità* della ricezione del segnale e della visione del contenuto, in questo tipo di servizi, non sussiste. Ciò naturalmente non impedisce che più destinatari di un servizio *non lineare* possano fruire di un dato contenuto audiovisivo nello stesso momento: ma una simile contemporaneità sarebbe soltanto incidentale e certamente non necessitata dalle caratteristiche tecniche ed editoriali del servizio, dunque irrilevante. Proprio la regolamentazione di questo tipo di servizi rappresenta una delle principali novità introdotte dalla direttiva 2007/65/CE, al fine di far fronte all'evoluzione del mercato dell'audiovisivo europeo ed evitare pericolose discriminazioni tra Stati membri relativamente al diritto di libera circolazione dei servizi all'interno dell'UE. Infatti, i servizi di media audiovisivi *non lineari*, prima dell'intervento europeo del 2007, erano sottoposti soltanto alla già citata direttiva 2000/31/CE sui servizi della società dell'informazione e sul commercio elettronico, «la quale tuttavia consente agli Stati membri di derogare al principio del Paese di origine per motivi di tutela dell'ordine pubblico: di conseguenza, i servizi di media audiovisivi a richiesta potevano essere soggetti a norme differenti per contenuti offerti in più Stati membri [...] il che a parere della Commissione rischiava di mettere a repentaglio la libera circolazione dei servizi all'interno della Comunità e provocare distorsioni della concorrenza nel mercato comune»<sup>266</sup>. Poiché l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi di media audiovisivi ai media *non lineari* è stata operata tramite una

---

<sup>265</sup> R. MASTROIANNI, *La direttiva sui servizi di media audiovisivi*, cit., p. 7.

<sup>266</sup> R. MASTROIANNI, *La direttiva sui servizi di media audiovisivi*, cit., p. 73.

formulazione normativa estremamente ampia<sup>267</sup>, il legislatore comunitario ha ritenuto opportuno precisare che i servizi *non lineari* regolamentati dalla direttiva sono soltanto quelli che presentano le maggiori affinità coi servizi *lineari*, cioè con la radiotelevisione in senso classico. Molto chiaro a questo riguardo è il preambolo della direttiva del 2007, nella parte in cui specifica che «ai fini della presente direttiva, la definizione di servizi di media audiovisivi dovrebbe comprendere solo i servizi di media audiovisivi, sia di radiodiffusione televisiva che a richiesta, che sono mezzi di comunicazione di massa, vale a dire destinati ad essere ricevuti da una porzione considerevole del grande pubblico sulla quale potrebbero esercitare un impatto evidente».

Volendo citare un esempio di servizio di media audiovisivo non lineare disponibile nel nostro Paese, si può certamente menzionare Sky on demand.

È bene ricordare che, nel nuovo quadro normativo della radiotelevisione, sia il sistema dei titoli abilitativi necessari a chi intenda operare nel settore, sia le funzioni, le competenze, i diritti e gli obblighi dei vari soggetti coinvolti hanno conosciuto profonde trasformazioni rispetto al passato. Un corretto inquadramento di tali mutamenti sembra indispensabile per comprendere su quali soggetti gravi – e dovrebbe forse ancora di più gravare, in una prospettiva *de jure condendo* – l'obbligo di garantire il pluralismo in materia di propaganda di carattere religioso e la parità di accesso, a questo fine, a tutte le formazioni sociali interessate.

Va quindi ricordato che, completato in Italia il processo di conversione dell'emittenza televisiva su frequenze terrestri dallo standard analogico a quello digitale<sup>268</sup>, è definitivamente venuto meno anche il modello concessorio di integrazione verticale proprio della televisione analogica. In base a tale superato modello, l'esercizio dell'attività radiotelevisiva era soggetta in precedenza al

---

<sup>267</sup> L'inclusione, nell'ambito di applicazione della direttiva, dei servizi *non lineari* si ricava dalla definizione di servizio di media audiovisivo fornita dalla lettera a) dell'art. 1 della direttiva: «per siffatto servizio di media audiovisivo si intende o una trasmissione televisiva come definita alla lettera e) del presente paragrafo o un servizio di media audiovisivo a richiesta come definito alla lettera g) del presente paragrafo».

<sup>268</sup> La cessazione definitiva delle trasmissioni analogiche in Italia (c.d. *switch off*) è avvenuta il 4 luglio 2012.

rilascio di una concessione<sup>269</sup> che consentiva al medesimo soggetto di svolgere sia la funzione editoriale (cioè la scelta dei programmi da trasmettere e la loro organizzazione cronologica in schemi detti *palinsesti*), sia la gestione delle frequenze e dei relativi impianti trasmissivi (trasmettitori, ripetitori, antenne, tralicci, etc.)

Il motivo per cui inizialmente «il legislatore aveva utilizzato lo strumento della concessione per attribuire agli operatori il diritto di esercitare l'attività radiotelevisiva» è che «le frequenze costituivano un bene limitato, e pertanto il loro utilizzo doveva avvenire nel rispetto di obblighi comuni degli operatori, espressamente previsti dalla legge, con una diversa intensità tra pubblico e privato»<sup>270</sup>. La limitatezza delle frequenze è un dato naturale che certamente permane ancora oggi, ma nel corso degli ultimi anni l'«applicazione della tecnologia digitale o “numerica” all'emittenza radiotelevisiva via etere» ha reso possibile un uso più razionale delle bande di frequenza, perché ne ha sensibilmente aumentato la capacità «consentendo il passaggio sulla medesima frequenza di più flussi di dati e la trasmissione di un maggior numero di programmi»<sup>271</sup>.

Tale innovazione tecnica ha di fatto moltiplicato gli “spazi” adoperabili per la comunicazione radiotelevisiva e ha favorito, sul piano legislativo, il passaggio da un regime concessorio di diritti d'uso su risorse scarse, quali sono appunto le frequenze, caratterizzato in quanto tale da procedimenti selettivi le cui regole, da un lato, imponevano alle emittenti requisiti e limiti particolarmente stringenti e, dall'altro, attribuivano un ampio potere discrezionale alle amministrazioni procedenti<sup>272</sup>, a un più liberale sistema autorizzatorio<sup>273</sup> che, viceversa, non

---

<sup>269</sup> Il sistema concessorio nasce con la prima disciplina “di sistema” sulla televisione e la radiofonia italiane, la L. del 6 agosto 1990, n. 223 che, all'art. 16, prevedeva che «la radiodiffusione sonora o televisiva da parte di soggetti diversi dalla concessionaria pubblica è subordinata al rilascio di concessioni ai sensi del presente articolo».

<sup>270</sup> R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2013, p. 314.

<sup>271</sup> *Id.*, *op. cit.*, pp. 302 ss.

<sup>272</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 2 della L. del 31 luglio 1997, n. 249 (c.d. legge Maccanico) le concessioni per la radiodiffusione televisiva privata in tecnica analogica su frequenze terrestri venivano attribuite in conformità alle regole previste nella delibera AGCOM n. 78/98 e nel disciplinare di cui al decreto del Ministero delle Comunicazioni (poi Ministero dello Sviluppo

attribuisce alle emittenti in tecnica digitale alcun diritto d'uso su risorse scarse e dunque non richiede più una selezione rigorosa e discrezionale dei soggetti richiedenti.

Questo nuovo regime distingue oggi fra tre diverse figure, titolari di differenti e autonomi titoli abilitativi<sup>274</sup>:

- i) il *fornitore di servizi di media* (o emittente), cioè la persona fisica o giuridica cui è riconducibile – in virtù di un'apposita autorizzazione<sup>275</sup> – la responsabilità editoriale della scelta del contenuto audiovisivo e la

---

Economico) dell'8 marzo 1999. Un'apposita commissione tecnica istituita presso il Ministero delle Comunicazioni era incaricata di selezionare i soggetti concessionari sulla base di criteri quali le pregresse esperienze maturate in ambito radiotelevisivo, i livelli di occupazione attuali o programmati, il piano di investimento, il piano aziendale, la qualità del progetto editoriale proposto. Sotto questo regime, e in base alle valutazioni tecniche svolte in relazione allo spettro frequenziale, furono individuate otto frequenze utilizzabili da soggetti privati per la radiodiffusione televisiva nazionale in tecnica analogica. La lista delle società concessionarie di diritti d'uso di frequenze adibite alla radiodiffusione su scala nazionale fu la seguente: RTI – Reti Televisive Italiane S.p.A. (Canale 5, Italia 1), TV Internazionale S.p.A. (TMC – Tele Monte Carlo), Beta Television S.p.A. (TMC2 – Tele Monte Carlo 2), Europa TV S.p.A. (Telepiù Bianco), Centro Europa 7 S.r.l. (Europa 7) ed Elefante TV S.p.A. (Telemarket - Elefante). L'ottava concessione non fu rilasciata all'ottava società classificata, Rete Mia, poiché il Ministero ritenne che questa fosse sottoposta al controllo indiretto di un soggetto stabilito in uno Stato – gli USA – che non praticava condizioni di effettiva reciprocità nel settore televisivo (causa questa che, ai sensi della legge Maccanico, ostava alla concessione della frequenza). Ne seguì un contenzioso. La nona emittente classificata, Rete A, non ottenne a sua volta la concessione sia per effetto dei provvedimenti cautelari emessi dal giudice del contenzioso instaurato da Rete Mia, sia perché fu ritenuta anch'essa soggetta a controllo straniero (circostanza questa contestata in sede giurisdizionale). Il decimo classificato, Centro Europa 7 S.r.l. col canale 7 Plus, fu anch'esso escluso per mancanza dei requisiti e anch'esso impugnò la decisione in sede giurisdizionale.

<sup>273</sup> In base al regolamento approvato con delibera AGCOM n. 435/01/CONS tutti i soggetti in possesso dei requisiti ivi previsti potevano chiedere e ottenere dal Ministero dello Sviluppo economico il rilascio dell'autorizzazione per fornitore di servizi di media audiovisivi, senza che tale rilascio fosse sottoposto ad alcuna valutazione discrezionale da parte del Ministero stesso. Il regolamento è stato poi sostituito nel 2011 con quello approvato con delibera dell'Autorità n. 353/11/CONS, attualmente in vigore, che prevede requisiti ancora meno stringenti.

<sup>274</sup> Cfr. la lettera b) del comma 1 dell'art. 5 del Testo unico: « [il sistema dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia, a garanzia del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva, si conforma ai seguenti principî:] previsione di differenti titoli abilitativi per lo svolgimento delle attività di operatore di rete o di emittente o di fornitore di servizi di media audiovisivi a richiesta o di emittente radiofonica digitale oppure fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato, con la previsione del regime dell'autorizzazione per le attività dianzi menzionate; l'autorizzazione non comporta l'assegnazione delle radiofrequenze, che è effettuata con distinto provvedimento [...]»

<sup>275</sup> L'autorizzazione per fornitore di servizi di media lineari in tecnica digitale terrestre è rilasciata ai sensi della delibera AGCOM n. 353/11/CONS; quella per fornitore di servizi di media lineari via satellite e cavo coassiale ai sensi della delibera AGCOM n. 127/00/CONS; quella per fornitore di servizi di media lineari su altri mezzi di comunicazione elettronica ai sensi della delibera n. 606/10/CONS.

determinazione delle modalità di organizzazione della trasmissione<sup>276</sup> (qualche esempio di fornitori oggi attivi in Italia: Discovery Italia S.p.A., Effe TV S.r.l. del gruppo Feltrinelli, La7 S.r.l., R.T.I. S.p.A. del gruppo Mediaset);

ii) l'*operatore di rete*, cioè il soggetto che, in virtù di un'autorizzazione generale<sup>277</sup>, è titolare del diritto di installazione, esercizio e fornitura di una rete di comunicazione elettronica su frequenza terrestre in tecnica digitale, via satellite o via cavo, e di impianti di messa in onda, moltiplicazione, distribuzione e diffusione delle risorse frequenziali che consentono la trasmissione dei programmi agli utenti<sup>278</sup> (qualche esempio: Elettronica Industriale S.p.A. del gruppo Mediaset, Rete A S.p.A. del gruppo editoriale L'Espresso, Telecom Italia Media Broadcasting S.r.l.);

iii) il *fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato*, cioè il soggetto che, in virtù di un'autorizzazione generale, fornisce al pubblico o a terzi operatori servizi di accesso condizionato, compresa la *pay per view*, mediante distribuzione di chiavi numeriche per l'abilitazione alla visione dei programmi, la fatturazione dei servizi ed eventualmente la fornitura di apparati, o servizi della società dell'informazione o una guida elettronica ai programmi<sup>279</sup> (esempi: Centro Europa 7 S.r.l., Conto TV S.r.l., Telecom Italia S.p.A., Tivù S.r.l.).

L'attività di fornitore di servizi di media *non lineari*, ai sensi della delibera AGCOM n. 607/10/CONS, è anch'essa soggetta ad autorizzazione generale.

---

<sup>276</sup> Lettera b) del comma 1 dell'art. 2 del Testo unico.

<sup>277</sup> L'esercizio dell'attività di operatore di rete è soggetto alla presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività ai sensi dell'articolo 25 del D.Lgs. del 1 agosto 2003, n. 259. Il diritto di uso delle frequenze terrestri è concesso agli operatori di rete dal Ministero dello sviluppo economico con un distinto provvedimento.

<sup>278</sup> Lettera d) del comma 1 dell'art. 2 del Testo unico.

<sup>279</sup> Lettera q) del comma 1 dell'art. 2 del Testo unico.

### 1.3. Definizione di servizi di media radiofonici

Benché la direttiva 2010/13/UE non concerna l'emittenza radiofonica – come espressamente chiarito dal considerando n. 23<sup>280</sup> – il legislatore italiano ha ritenuto di estendere anche a quest'ambito la relativa disciplina di recepimento, ovvero il Testo unico. L'estensione è stata operata in parte per via analogica, come reso evidente anche dalla metanorma contenuta nel comma 2 dell'art. 2 del Testo unico – «le definizioni di cui al comma 1 si applicano per analogia ai servizi radiofonici» – e in parte prevedendo specifiche disposizioni relative ai soli servizi radiofonici.

Ciò è avvenuto in continuità con l'approccio adottato già dalla L. del 3 maggio 2004, n. 112 (c.d. legge Gasparri), la quale «si era autodefinita legge della “convergenza” in quanto avrebbe dovuto individuare una disciplina complessiva per la radiotelevisione, le telecomunicazioni e Internet»<sup>281</sup> e aveva introdotto il concetto di SIC, *Sistema Integrato delle Comunicazioni*.

Il Testo unico, che pure si caratterizza per una portata normativa minore, non disciplinando più né i servizi via internet né le telecomunicazioni, continua a regolamentare congiuntamente sia i servizi audiovisivi che quelli radiofonici. Ciò appare come il segno di una propensione alla sistematizzazione unitaria dei settori della radiofonia e della radiotelevisione che ha origini antiche. Il legislatore italiano ha infatti dimostrato sin dalla L. del 6 agosto 1990, n. 223 (c.d. legge Mammì), prima normativa di sistema adottata in Italia in tema di emittenza radiofonica e televisiva, di voler fissare principi, obiettivi e regole il più possibile comuni a entrambi i mezzi. Non a caso la legge Mammì – rimasta ancora parzialmente in vigore con riferimento all'emittenza radiofonica<sup>282</sup> – imponeva e impone tutt'oggi al settore della radiodiffusione in tecnica analogica

---

<sup>280</sup> «Ai fini della presente direttiva, il termine “audiovisivo” dovrebbe riferirsi a immagini in movimento, siano esse sonore o meno, includendo pertanto i film muti, *ma non le trasmissioni audio né i servizi radiofonici*» (enfasi aggiunta).

<sup>281</sup> R. ZACCARIA, A. VALASTRO, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2010, p. 296.

<sup>282</sup> In particolare il Titolo II, recante «Norme per la radiodiffusione», resta ancora in vigore con riferimento al regime concessorio (art. 16), al potere del Presidente del Consiglio dei Ministri di disporre delle radiofrequenze in caso di pubblica emergenza (art. 18), agli obblighi concernenti la programmazione e la conservazione dei programmi (art. 20), al canone di concessione (art. 22), alle misure di sostegno alla radiodiffusione (art. 23), alle frequenze assegnate alla concessionaria del servizio pubblico (art. 24).

un regime concessorio verticalmente integrato per l'attribuzione dei diritti d'uso sulle frequenze del tutto simile a quello previsto per l'ormai estinta emittente televisiva analogica, essendosi peraltro limitata anche in quest'ambito a "fotografare l'esistente", cioè a regolarizzare la posizione giuridica di chi, nel silenzio della legge e dopo la nota sentenza "liberalizzatrice" della Corte costituzionale<sup>283</sup>, aveva occupato prima del 1990 una frequenza per la trasmissione radiofonica<sup>284</sup>.

Tuttavia, se per la TV la cessazione delle trasmissioni analogiche e il passaggio alla tecnica digitale ha fatto da volano a una profonda revisione della regolamentazione (la cui più significativa caratteristica è stata la sostituzione del regime concessorio con uno autorizzatorio, come si è visto), la disciplina della radiofonia digitale è destinata a non seguire il medesimo percorso. Ciò per due ragioni:

- 1) nonostante l'Italia goda di una delle regolamentazioni più evolute d'Europa in tema di digitale terrestre radiofonico, l'avvio della radiodiffusione sonora in tecnica digitale sta attraversando oggi un momento di grande difficoltà. Benché il Ministero dello Sviluppo Economico abbia ormai portato a termine l'iter del rilascio delle autorizzazioni per l'attività di fornitori di contenuti radiofonici digitali, e molti di questi fornitori abbiano già costituito le società consortili che – ai sensi del regolamento per le trasmissioni radiofoniche digitali approvato

---

<sup>283</sup> Dopo la sentenza n. 202/1976, con cui la Corte dichiarò incostituzionali gli articoli 1, 2, 14 e 15 della L. del 4 aprile 1975, n. 103 di riforma della Rai, «in pochissimo tempo si entrerà nel pieno di quella che è stata definita la stagione dei "Cento Fiori", con l'emergere scomposto di nuove emittenti private e alternative al monopolio RAI [...]. Il vuoto legislativo che si venne a creare permise [...] a chiunque ne avesse avuto l'opportunità di occupare una frequenza e iniziare la propria esperienza radiofonica»: A. GANDUGLIA, *L'informazione radiofonica locale in Italia*, Bologna 2006, pp. 18 ss.

<sup>284</sup> Nonostante la legge Mammi non abbia rivoluzionato il mercato dell'emittenza italiana, la sua importanza, relativamente al settore della radiofonia, si apprezza principalmente sul piano tecnico, se soltanto si considera come essa sia riuscita ad arginare «la pirateria sulle reciproche frequenze (era avvenuto anche questo), e sul piano economico, [considerando che essa] rese possibile un investimento di lungo periodo non eccessivamente rischioso» nel mercato radiofonico; tuttavia, va anche ricordato che all'epoca «l'interesse dei partiti, non solo di governo, era continuare a mantenere l'emittenza radiofonica come quella televisiva in una situazione di legittimità incompleta, cosa che le rendeva perpetuamente condizionabili dal potere politico»: G. CORDONI, P. ORTOLEVA, N. VERNA, *Le onde del futuro – Presente e tendenze della radio in Italia*, Milano 2006, p. 77.

dall'AGCOM con la delibera n. 664/09/CONS – dovranno gestire le frequenze destinate alla trasmissione radio in tecnica DAB+, i titoli abilitativi per l'uso di tali frequenze non sono stati ancora rilasciati e le trasmissioni digitali non sono ancora iniziate (tranne che nella provincia di Trento, in via sperimentale, per via della conformazione orografica particolarmente favorevole di quel territorio<sup>285</sup>). Dunque i canali radio Rai, le quindici stazioni radiofoniche nazionali private e le circa novecento radio locali oggi attivi sul territorio continuano a trasmettere, salvo qualche esperimento su base locale, esclusivamente in tecnica analogica;

2) le trasmissioni radiofoniche in tecnica analogica non sono comunque destinate a cessare come quelle televisive (c.d. *switch off*). In radiofonia, infatti, è previsto per la trasmissione in tecnica digitale l'uso di frequenze diverse da quelle attualmente impiegate per la trasmissione analogica in FM. Dunque la radiodiffusione digitale – se mai prenderà piede nel nostro Paese – continuerà in ogni caso ad affiancarsi a quella analogica, così come le emittenti in FM, per lunghi anni, operarono insieme a quelle che trasmettevano in AM, senza sostituirle.

Ciò, da un punto di vista normativo, ha comportato la creazione di un doppio regime abilitativo, concessorio per la radiofonia analogica e autorizzatorio per quella digitale, che è destinato a permanere e consolidarsi nel futuro. Naturalmente ciò incide sui ruoli, sulle competenze e sulle responsabilità dei soggetti che operano nel mondo della radiofonia. Va infatti ricordato che, laddove vige un regime concessorio verticalmente integrato, ai soggetti dotati di responsabilità editoriale è demandata anche la gestione delle frequenze (risorse

---

<sup>285</sup> Con la delibera n. 180/12/CONS l'AGCOM ha recentemente approvato il “*Piano provvisorio di assegnazione delle frequenze per il servizio radiofonico digitale nella regione del Trentino Alto Adige progetto pilota nella Provincia Autonoma di Trento*” (estendendolo poi alla provincia autonoma di Bolzano con la delibera n. 383/13/CONS). Successivamente, il Ministero dello Sviluppo Economico ha rilasciato nella provincia di Trento i primi diritti d'uso su frequenze da utilizzare per la radiodiffusione digitale. La decisione di avviare in quelle zone il progetto pilota è basata sulla circostanza che in tale area vi è una quantità di risorse frequenziali tale da consentire l'accesso al digitale terrestre radiofonico a ogni concessionario analogico ivi operante. Attualmente a Bolzano la concessionaria RAS - *Radiotelevisione Azienda Speciale* trasmette in tecnica DAB. A Trento sono state invece costituite due società consortili per la gestione delle frequenze: la Digiloc s.c.a.r.l., partecipata da dieci emittenti operanti anche in regioni adiacenti, e la DBTA - *Digital Broadcasting Technology Association* s.c.a.r.l., partecipata da dodici emittenti.



scarse) e degli impianti trasmissivi: essi sono dunque selezionati dalle autorità procedenti secondo criteri più rigorosi, così come gli obblighi da cui poi sono gravati una volta rilasciata la concessione.

Venendo infine al tema definitorio, va ricordato che ai sensi del Testo Unico per *emittente radiofonica* s'intende «il titolare di concessione o autorizzazione su frequenze terrestri in tecnica analogica o digitale, che ha la responsabilità dei palinsesti radiofonici»<sup>286</sup>, dovendosi poi distinguere, all'interno di tale insieme, tra *emittente a carattere comunitario*, locale o nazionale, di cui si dirà meglio *infra* (v. Capitolo II, § 3.2.), *emittente radiofonica a carattere commerciale locale*<sup>287</sup>, gravata da un limitato numero di obblighi di programmazione, ed *emittente radiofonica nazionale*<sup>288</sup>, priva di obblighi di palinsesto diversi dalla trasmissione quotidiana di giornali radio.

## 2. I principi generali della disciplina dei servizi di media in materia religiosa

Dal momento che ormai da decenni si tende a riconoscere una componente di pubblico servizio anche nell'emittenza privata<sup>289</sup>, i principi generali che informano l'intero sistema italiano dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia – sia pubblici che privati – sono unitariamente elencati dall'art. 3 del Testo unico. Tra questi rientra anche «l'apertura alle diverse opinioni e tendenze [...] religiose».

Alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>290</sup>, la disposizione va interpretata nel senso che «tutte le emittenti, siano esse pubbliche o private, sono tenute a operare nel pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona – incluso il diritto di libertà religiosa – e nel segno del pluralismo e dell'apertura

---

<sup>286</sup> Lettera bb) del comma 1 dell'art. 2 del Testo unico.

<sup>287</sup> Definita dal n. 2 della lettera bb) del comma 1 dell'art. 2 del Testo unico come «l'emittente senza specifici obblighi di palinsesto, che comunque destina almeno il 20 per cento della programmazione settimanale all'informazione, di cui almeno il 50 per cento all'informazione locale, notizie e servizi, e a programmi; tale limite si calcola su non meno di sessantaquattro ore settimanali».

<sup>288</sup> Definita dal n. 3 della lettera bb) del comma 1 dell'art. 2 del Testo unico come «l'emittente senza particolari obblighi, salvo la trasmissione quotidiana di giornali radio».

<sup>289</sup> Tra i primi scritti sul tema, cfr. R. ZACCARIA, *Pubblico e privato nel settore radiotelevisivo*, in «*Problemi dell'informazione*», aprile-giugno 1978, n. 2.

<sup>290</sup> Cfr. CORTE COSTITUZIONALE. n. 225/1974, n. 826/1988, n. 155/2002.

alle diverse voci presenti nella società secondo criteri di obiettività, completezza e imparzialità dell'informazione»<sup>291</sup>.

Corollario di tale principio pluralistico – che, tra l'altro, trova oggi anche un espresso fondamento nel comma 2 dell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>292</sup> – è il divieto generale, imposto dal quinto comma dell'art. 32 del Testo unico a tutti i fornitori di servizi di media audiovisivi soggetti alla giurisdizione italiana, di trasmettere «alcun incitamento all'odio basato su razza, sesso, religione o nazionalità». La violazione manifesta, seria e grave del suddetto divieto per almeno due volte nell'arco di dodici mesi consente all'AGCOM di emettere – in deroga al principio della libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione europea, previsto dagli artt. 49-55 del Trattato CE ed enunciato anche dal Testo unico – provvedimenti di sospensione provvisoria della ricezione o della ritrasmissione di radiodiffusioni televisive provenienti da paesi europei (art. 1 *ter*). La medesima disposizione del Testo unico, nella parte in cui autorizza l'AGCOM a sospendere anche la ricezione o la trasmissione di servizi di media audiovisivi *a richiesta, o non lineari*, provenienti da Stati dell'UE, qualifica la «lotta contro l'incitamento all'odio basato su [...] religione» come un'esigenza di *ordine pubblico* (cfr. *infra* § 3.2.).

Ancora più ampio è il divieto imposto alle pubblicità dall'art. 36 *bis*, a mente del quale le comunicazioni commerciali audiovisive fornite da operatori soggetti alla giurisdizione italiana non comportano né promuovono *discriminazioni* fondate, tra l'altro, su «religione o convinzioni personali»<sup>293</sup>. Allo stesso modo, l'art. 40 vieta ogni televendita che «offenda convinzioni religiose».

Com'è noto, le fonti sovranazionali che vietano direttamente o indirettamente l'incitamento all'odio, l'intolleranza e la discriminazione basata,

---

<sup>291</sup> M. TOSCANO, *Il fattore religioso nell'ordinamento radiotelevisivo*, in G. CASUSCELLI (A CURA DI), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 288.

<sup>292</sup> «La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati».

<sup>293</sup> La disposizione riproduce fedelmente l'art. 9, comma 1, lettera c) della direttiva n. 2010/13/UE: «gli Stati membri assicurano che le comunicazioni commerciali audiovisive fornite dai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione [...] non comportano né promuovono discriminazioni fondate su sesso, razza o origine etnica, nazionalità, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale».

tra l'altro, sulle convinzioni religiose sono numerosissime e di antica formazione. Esse spaziano dalla Carta delle Nazioni Unite adottata nel 1945<sup>294</sup> alla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948<sup>295</sup>, dalla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965<sup>296</sup> alla Convenzione internazionale sui diritti civili e politici del 1966<sup>297</sup>, fino alla Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo del 1981. In ambito europeo, vanno citate la raccomandazione n. R(97)20 adottata il 30 ottobre 1997 dal

---

<sup>294</sup> Art. 1, comma 3: «[i fini delle Nazioni Unite sono:] Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione»; art. 13, comma 1, lett. b): «[l'Assemblea Generale intraprende studi e fa raccomandazioni allo scopo di:] sviluppare la cooperazione internazionale nei campi economico sociale, culturale, educativo e della sanità pubblica, e promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione»; art. 55, comma 1, lett. c): «[le Nazioni Unite promuoveranno] il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione»; art. 76, comma 1, lett. c): «[gli obiettivi fondamentali del regime di amministrazione fiduciaria, in conformità ai fini delle Nazioni Unite enunciati nell'art. 1 del presente Statuto, sono i seguenti:] incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione, incoraggiare il riconoscimento della indipendenza dei popoli del mondo».

<sup>295</sup> Art. 2, primo periodo: «ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione»; art. 7: «tutti sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. Tutti hanno diritto ad una eguale tutela contro ogni discriminazione che violi la presente Dichiarazione come contro qualsiasi incitamento a tale discriminazione».

<sup>296</sup> Art. 5, comma 1, n. vii): «[gli Stati contraenti si impegnano a vietare e ad eliminare la discriminazione razziale in tutte le forme ed a garantire a ciascuno il diritto all'eguaglianza dinanzi alla legge senza distinzione di razza, colore od origine nazionale o etnica, nel pieno godimento, in particolare, dei seguenti diritti:] il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione».

<sup>297</sup> Art. 4, comma 1: «in caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l'esistenza della nazione e venga proclamato con atto ufficiale, gli Stati parti del presente Patto possono prendere misure le quali deroghino agli obblighi imposti dal presente Patto, nei limiti in cui la situazione strettamente lo esiga, e purché tali misure non siano incompatibili con gli altri obblighi imposti agli Stati medesimi dal diritto internazionale e non comportino una discriminazione fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull'origine sociale»; art. 20, comma 2: «qualsiasi appello all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza deve essere vietato dalla legge»; art. 26: «in quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo».

Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa contro il c.d. *hate speech*, la Raccomandazione di politica generale n°7 della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza e, relativamente allo specifico settore dei servizi di media audiovisivi, la direttiva 2010/13/UE, del cui art. 3, comma 4, l'art. 1 *ter* del Testo unico è una mera riproduzione<sup>298</sup>.

Una questione definitoria di grande importanza emerge con riferimento al concetto di *odio basato sulla religione*, con particolare riferimento ai profili di differenza rispetto al concetto di *discriminazione fondata sulla religione*. Non sfugge, infatti, come una lettura troppo estensiva – e probabilmente non conforme agli artt. 9 e 10 CEDU – dei concetti di *odio* e *discriminazione* possa, in astratto, far tacciare di illiceità qualsiasi propaganda religiosa negativa.

Tocca in prima battuta alla giurisprudenza, nazionale ed europea, fornire le linee guida per una corretta interpretazione.

Quanto alla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo (su cui cfr. Capitolo I, § 3.3.), sembrano rilevare in particolare le sentenze emesse nei casi *Jersild c. Danimarca*<sup>299</sup>, *Müslüm Gündüz c. Turchia*<sup>300</sup>, *Giniewski c. Francia*<sup>301</sup> e *Klein c. Slovacchia*<sup>302</sup>.

---

<sup>298</sup> Il divieto d'incitamento all'odio è stato opportunamente definito come un elemento del «“nocciolo duro” di valori comunemente condivisi» rappresentato dalla direttiva AVMS: AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, *Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, Napoli 2013, p. 63.

<sup>299</sup> Sentenza del 23 settembre 1994. Cfr. F. PÉREZ-MADRID, *Identità religiosa e libertà di espressione: considerazioni sull'incitamento all'odio o "Hate Speech"* (testo provvisorio), <http://es.pusc.it/sites/default/files/can/conv2013/docpdf/PerezM.pdf>, p. 9: «nel caso *Jersild*, il Tribunale Europeo dei Diritti Umani sostenne che la trasmissione di un programma televisivo contenente dichiarazioni di incitamento all'odio da parte di estremisti razzisti fosse protetta perché l'*intenzione* del produttore era quella di creare un dibattito pubblico sul tema».

<sup>300</sup> Sentenza del 4 dicembre 2003. Cfr. E. DOMMERING, *Article 10 ECHR (Freedom of Expression)*, in O. CASTENDYK, E. DOMMERING, A. SCHEUER, *European Media Law*, Austin, 2008, p. 52: il caso «riguardò l'affermazione fatta da un sostenitore della Shari'a durante un programma radiofonico, il quale diffamò implicitamente un ospite *kemalista* sposato soltanto ai sensi della legge civile i cui figli, perciò, furono definiti “bastardi” dal fondamentalista Gündüz. La Corte giudicò lecita l'affermazione in quanto opinione “scioccante” basata su convinzioni religiose, e perché essa non implicava alcun incitamento alla violenza». Nostra la traduzione dall'inglese.

<sup>301</sup> Sentenza del 31 gennaio 2006. Cfr. F. PÉREZ-MADRID, *op.cit.*, p. 9: «nei tribunali francesi c'era stata una grave accusa di antisemitismo nei confronti dei cattolici, accusati anche di essere parzialmente responsabili dei massacri nazisti, il Tribunale Europeo vide solo l'esposizione di una tesi sulle cause della persecuzione degli ebrei in Europa. Ritenne che l'articolo scritto dall'accusato non contenesse propriamente un attacco gratuito alle credenze religiose come tali, ma piuttosto una riflessione su un tema che era importante nel momento in cui si verificarono i fatti».

Anche alla luce di tali precedenti, va probabilmente ritenuto che «per determinare la sussistenza di un discorso di incitamento all'odio, si deve analizzare anche quale era l'*obiettivo* della persona che ha pronunciato le dichiarazioni offensive. In realtà, è proprio qui la chiave per stabilire se ci sia stata o meno un'azione di siffatta natura»<sup>303</sup>. Essendo inoltre necessario prendere in considerazione, come spesso ha fatto la Corte, oltre alle qualifiche soggettive di chi diffonde il presunto incitamento (ad es. la sua qualità di giornalista o di politico) anche il *target* dei potenziali destinatari e la capacità di diffusione e penetrazione comunicative del *medium* utilizzato, deve probabilmente ritenersi che i servizi di media, per via della loro potenza ed efficacia, rischiano di prestarsi facilmente alla comunicazione di messaggi di odio e discriminazione basati sulla religione e che i messaggi di critica di una determinata posizione ideale in materia religiosa possano più facilmente assumere i connotati di veri e propri messaggi di odio nel momento in cui vengono veicolati attraverso i servizi di media. Data la varietà delle possibili fattispecie, assolutamente non codificabili in maniera esaustiva, anche questo rimane un tema aperto<sup>304</sup>, anche in considerazione del fatto che il divieto di *hate speech*, per sua natura, rischia di incidere fortemente sul diritto alla libertà di espressione, così come su quella di propaganda.

Per quanto riguarda, sul punto, la casistica italiana, si registra da un lato l'assoluta scarsità di interventi da parte dell'AGCOM in tema di "*hate speech*", cosa che evidentemente non facilita l'elaborazione di linee guida interpretative, e dall'altro il proposito dell'Autorità, dichiarato nell'ultima relazione annuale, di fissare nel 2013, «quali obiettivi strategici, la protezione dei minori dal rischio di esposizione ai contenuti illeciti e il divieto di incitamento all'odio basato su

---

<sup>302</sup> Sentenza del 31 ottobre 2006. Cfr. F. PÉREZ-MADRID, *op.cit.*, p. 8: «il Tribunale valutò che un articolo offensivo contro un arcivescovo, pubblicato sul supplemento culturale di un giornale a tiratura limitata e rivolto a uno scarno pubblico specialistico, non era un discorso di incitamento all'odio».

<sup>303</sup> F. PÉREZ-MADRID, *op.cit.*, p. 9.

<sup>304</sup> Cfr. per tutti CENTRE FOR MEDIA PLURALISM AND MEDIA FREEDOM, *Media pluralism and diversity and countering hate speech in Europe*, Firenze 2012, <http://www.medialaws.eu/media-pluralism-and-diversity-and-countering-hate-speech-in-europe/>.

discriminazioni di razza, sesso, religione o nazionalità»<sup>305</sup>. È dunque lecito aspettarsi prossimamente una maggiore attenzione su questo tema da parte di AGCOM e probabilmente anche l'emissione di qualche provvedimento sanzionatorio relativo a espressioni di incitamento all'odio su base religiosa.

Proseguendo nella disamina dei principî ispiratori della disciplina vigente dei servizi di media audiovisivi e radiofonici in materia religiosa, è da notare che il comma 5 dell'art. 37 del Testo unico prevede che «la pubblicità e la televendita non possono essere inserite durante la trasmissione di funzioni religiose». Allo stesso modo il comma 6 dell'art. 39 stabilisce che «è vietato mostrare il logo di una sponsorizzazione durante [...] i programmi religiosi».

Dell'art. 45 del Testo unico, che disciplina l'accesso da parte delle confessioni religiose al servizio pubblico radiotelevisivo, si dirà invece meglio *infra* § 3.1.

Da ultimo, si ricorda che l'art. 2 del Testo unico definiva l'ormai estinta categoria delle *emittenti televisive analogiche a carattere informativo* come emittenti che dedicavano gran parte del proprio tempo di trasmissione giornaliero a programmi informativi su avvenimenti, oltre che politici, economici, sociali, sindacali o culturali, anche *religiosi* – elemento, questo, che appare coerente con il generale *favor religionis* proprio del sistema di diritto ecclesiastico italiano.

### **3. Le modalità di esercizio della propaganda di carattere religioso nei servizi di media audiovisivi e radiofonici: il concetto di *trasmissione di rilievo religioso***

Nella prima parte della ricerca si è evidenziato come nel nostro ordinamento non esista una vera e propria definizione legislativa di propaganda di carattere religioso e come il tentativo di enuclearne una in via interpretativa risulti complesso e incerto quanto agli esiti. Al fine, quindi, di esaminare le problematiche giuridiche inerenti tale genere di comunicazione propagandistica veicolata sui servizi di media audiovisivi e radiofonici sembra innanzi tutto utile individuare tutte le possibili articolazioni dei rapporti tra il fattore religioso e le

---

<sup>305</sup> AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, *Relazione annuale 2013*, cit., p. 63.

trasmissioni televisive e radiofoniche, cioè tutte le modalità mediante le quali una trasmissione possa assumere un *rilievo religioso*. Una volta distinte, tra tutte le comunicazioni radiofoniche e televisive, quelle *di rilievo religioso*, sarà poi possibile analizzare lo spazio che la vera e propria comunicazione propagandistica può assumere nel contesto di tali trasmissioni, nonché le relative criticità.

Una prima forma di *trasmissione di rilievo religioso* è senza dubbio quella che può essere diffusa da una formazione sociale a carattere religioso che operi attraverso un proprio ente, come emittente televisiva o radiofonica. Si pensi ad esempio ai programmi di TV2000, un canale televisivo a diffusione nazionale in tecnica digitale su frequenze terrestri in chiaro (che trasmette anche in *simulcast*<sup>306</sup> via satellite) edito da Rete Blu S.p.A. e direttamente riconducibile alla Conferenza Episcopale Italiana, o a quelli di Radio Maria<sup>307</sup>, emittente radiofonica analogica a carattere comunitario e a diffusione nazionale<sup>308</sup> edita dall'associazione di promozione sociale d'ispirazione cattolica denominata Associazione Radio Maria. È appena il caso di sottolineare la circostanza, rilevante in termini di pluralismo e parità di accesso ai servizi di media, che la gestione di un proprio canale radiofonico o televisivo implica l'esercizio di un'attività sostanzialmente imprenditoriale, dai costi fissi e variabili non irrisonanti e comunque direttamente proporzionali al bacino di utenza irradiato e alla complessità delle attività produttive e trasmissive effettivamente svolte.

---

<sup>306</sup> Per *simulcast* si intende la trasmissione simultanea di un programma televisivo su diverse reti di comunicazione elettronica.

<sup>307</sup> Cfr. G. CORDONI, P. ORTOLEVA, N. VERNA, *Le onde del futuro – Presente e tendenze della radio in Italia*, Genova 2006, pp. 93 s.: «Radio Maria nacque nel 1982 ad Arcellasco d'Erba (Como) come emittente parrocchiale, e fin da subito rappresentò uno dei fenomeni più considerevoli della radiofonia italiana nella seconda metà degli anni Ottanta: in breve passò a coprire il nord d'Italia per poi iniziare il recupero del numero di frequenze necessario per ottenere lo statuto di radio nazionale, concesso all'inizio degli anni Novanta. Oggi Radio Maria copre l'intero territorio italiano con un numero di ripetitori (ottocentocinquanta) pari solo a quello della Rai, riesce a irradiare inoltre nella Costa Azzurra, su tutta l'isola di Malta e in Albania; si rivolge a numerose comunità di italiani all'estero tramite il satellite e internet. Esistono inoltre emittenti con lo stesso nome che agiscono, nella propria lingua, ma quali dirette filiazioni della Radio Maria italiana, in quaranta diversi paesi. Si tratta, come si vede, di una struttura gigantesca, per dimensioni e dunque per costi».

<sup>308</sup> Radio Maria e Radio Padania Libera sono attualmente le uniche emittenti comunitarie a diffusione nazionale.

Al di là dell'ipotesi di programmi trasmessi da emittenti in qualche misura gestite da formazioni *lato sensu* religiose, è possibile individuare due macro-categorie di *trasmissioni di rilievo religioso*:

- 1) le trasmissioni informative inerenti il fenomeno religioso e/o specifiche formazioni sociali a carattere religioso. Questo insieme può a sua volta dividersi nei seguenti sotto-insiemi:
  - a. trasmissioni che *non prevedono l'intervento* di rappresentanti delle formazioni oggetto del contenuto (si pensi ad esempio a un programma di approfondimento su una o più confessioni che non contempli interviste a esponenti di quelle confessioni);
  - b. trasmissioni che *prevedono l'intervento* di rappresentanti delle formazioni sociali (o, più generalmente, di aderenti all'orientamento) oggetto del contenuto;
- 2) le trasmissioni diffuse da emittenti indipendenti i cui contenuti sono però direttamente creati o influenzati dalle formazioni sociali a carattere religioso (ad esempio i c.d. programmi dell'accesso, o gli *spot* commissionati da gruppi sociali a carattere religioso).

Nelle trasmissioni appartenenti alla prima macro-categoria, il rilievo religioso del contenuto è frutto di una libera scelta del soggetto su cui ricade la responsabilità editoriale del canale (cioè il fornitore di servizi di media, come chiarito *supra* § 1.2. e § 1.3.). Sono espressioni di questa libera scelta sia l'opzione se dare voce o meno a determinate formazioni oggetto del programma – mediante interviste di esponenti o loro interventi in studio – sia la gestione – in termini di montaggio e post-produzione in generale – di tali eventuali inserti. I messaggi di propaganda che dovessero eventualmente essere espressi dagli ospiti intervenuti in trasmissioni informative inerenti il fenomeno religioso e/o le relative formazioni sociali a carattere religioso entrerebbero organicamente a far parte della narrazione approntata dal fornitore di servizi di media, finendo quindi per ricadere, nella loro forma finale *effettivamente trasmessa* dopo l'eventuale post-produzione, sotto l'esclusiva responsabilità editoriale di quest'ultimo. La verifica del rispetto del principio generale di «apertura alle diverse opinioni e tendenze [...] religiose» enunciato dal Testo unico (cfr. *supra* § 2) assumerebbe



quindi i connotati, in ipotesi siffatte, di un'analisi di merito dell'obiettività e dell'imparzialità del programma nel suo complesso, il cui unico responsabile non potrebbe che essere l'emittente (e dunque non la singola formazione religiosa interpellata).

Nelle trasmissioni della seconda macro-categoria le formazioni religiose sono invece in condizioni di stabilire autonomamente - e, quando non sia previsto il dibattito con portatori di opinioni diverse, anche unilateralmente - il contenuto, purché questo non scada in offese del buon costume, nel vilipendio delle convinzioni religiose altrui, nella discriminazione, nell'incitamento all'odio o in altre fattispecie vietate dalla disciplina dei servizi di media o da norme imperative. È possibile citare come esempi di questo tipo di trasmissioni "*Protestantesimo*"<sup>309</sup> e "*Sorgente di vita*"<sup>310</sup>, realizzate da formazioni sociali a carattere religioso che hanno stipulato apposite convenzioni con la Rai, ma al di fuori della c.d. disciplina dell'accesso (di cui si parlerà meglio a breve *sub* § 3.1), che pure afferisce, con modalità sue proprie, a questa stessa macro-categoria. Sembra essere proprio questo il genere di contenuti che, su un servizio di media gestito da terzi indipendenti, più facilmente si presta ad assumere valenza propagandistico-proselitica.

Relativamente alle trasmissioni di questo genere non è scorretto utilizzare, in senso ampio e atecnico, il termine "accesso", il quale va inteso «partendo dal

---

<sup>309</sup> "*Protestantesimo*" è «una rubrica che tratta argomenti ed approfondimenti relativi alle chiese protestanti italiane e nel mondo», realizzata «a cura della Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia in convenzione con la Rai»; va in onda su Raidue «a domeniche alterne alle 1.30 circa, in replica il lunedì successivo sempre alle 1.30 e dopo una settimana, il lunedì mattina alle 9.30. [...] La rubrica è andata in onda per la prima volta il 4 gennaio 1973 e insieme all'analoga rubrica *Sorgente di vita* dedicata alla storia e alla religione ebraica, ha rappresentato uno dei primissimi spazi di pluralismo religioso ospitati dal servizio pubblico radiotelevisivo. [...] A partire dal 1993, la rubrica cura anche la messa in onda di momenti di culto, trasmessi in Eurovisione, in occasione delle quattro principali celebrazioni delle Chiese Evangeliche: Natale, Pasqua, Pentecoste e la Giornata della Riforma»: <http://www.protestantesimo.rai.it>.

<sup>310</sup> "*Sorgente di vita*" è una «rubrica televisiva di vita e di cultura ebraica realizzata in collaborazione tra RAI e l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane. Racconta la vita, la cultura, la storia degli ebrei in Italia e all'estero, toccando aspetti della tradizione e le ricorrenze del calendario. [...] La rubrica va in onda a settimane alterne su RAIDUE la domenica sera, attualmente alle 01: 00 circa. Lo stesso programma viene replicato due volte: il lunedì successivo alla stessa ora e otto giorni dopo, il lunedì mattina, alle 9,30 circa. Ogni puntata ha tre passaggi televisivi, per un totale di settantacinque trasmissioni l'anno senza interruzione estiva»: <http://moked.it/sorgente-di-vita/>.

presupposto che il mezzo di comunicazione è controllato e gestito da soggetti altri rispetto a quelli che pretendono di utilizzarlo (i quali ultimi, in tale “stare al di fuori”, possono appunto “accedere” nella misura in cui sia loro consentito) e, dall’altro, che la nozione di “accesso”, nel suo significato di “entrare in” (evidentemente per fare qualcosa attivamente) si leghi soprattutto [...] [a] un’attività concorrente o esclusiva nella costruzione del contenuto comunicativo della trasmissione»<sup>311</sup>.

Nella macro-categoria delle trasmissioni i cui contenuti sono direttamente creati dalle formazioni sociali a carattere religioso rientrano, oltre ai c.d. *programmi dell’accesso* in senso proprio, anche gli *spot* la cui realizzazione venga commissionata da inserzionisti religiosamente orientati ad apposite agenzie di pubblicità<sup>312</sup> che «assistono i clienti nell’impostazione della strategia di comunicazione e nella realizzazione della campagna pubblicitaria (in particolare dello sviluppo creativo e della produzione)»<sup>313</sup> per la successiva messa in onda – normalmente sulla base di accordi commerciali stipulati tra emittenti e centri media<sup>314</sup> – sui canali radiofonici e televisivi prescelti. Inoltre, come si vedrà meglio in seguito (*sub* § 3.3), teoricamente lo *spot* c.d. tabellare<sup>315</sup> potrebbe non costituire l’unica modalità espressiva di carattere pubblicitario adottabile da una formazione religiosa per veicolare il proprio messaggio propagandistico. La disciplina dei servizi di media conosce infatti varie fattispecie di pubblicità – dalla sponsorizzazione alla telepromozione, dallo *split screen* al *product placement* – che, pur nascendo come strumenti funzionali all’esercizio, da parte dei privati, della propria libertà di iniziativa economica,

<sup>311</sup> R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione*, cit., p. 19.

<sup>312</sup> Ad esempio, gli spot televisivi dell’8x1000 commissionati dalla CEI sono realizzati dalla nota agenzia Saatchi & Saatchi.

<sup>313</sup> S. COLOMBO, G. MATTIA, *I broadcaster e la pubblicità televisiva*, in C. NARDELLO, C. A. PRATESI (A CURA DI), *Il marketing televisivo*, Roma 2007, p. 108.

<sup>314</sup> I centri media «si occupano della strategia e della pianificazione media, nonché dell’acquisto degli spazi all’interno dei quali verranno messi in onda gli spot»: S. COLOMBO, G. MATTIA, *I broadcaster e la pubblicità televisiva*, cit., p. 108.

<sup>315</sup> Cfr. S. COLOMBO, G. MATTIA, *I broadcaster e la pubblicità televisiva*, cit., p. 102: lo spot c.d. tabellare «rientra nei tetti di affollamento pubblicitario. Utilizza come tecnica narrativa prevalente il racconto, con protagonisti noti o ignoti. È il formato più utilizzato. Gli spot vengono trasmessi in gruppo – nell’intervallo (break) fra una trasmissione e l’altra (between) o direttamente all’interno di un programma (within) – oppure isolati. Nelle principali reti televisive italiane uno spot dura in media circa 20’’ e assorbe circa il 90% del fatturato pubblicitario».

non solo potrebbero essere pacificamente utilizzati per pubblicizzare la vendita di prodotti di natura religiosa (testi sacri, oggetti di culto, pacchetti turistici religiosi, etc.) ma, forse, potrebbero persino essere piegati, entro limiti assai stringenti, alla diffusione di messaggi di vera e propria propaganda religiosa scevri da connotati commerciali.

Inoltre, parlando di “accesso” è bene tenere sin da adesso presente che l’ordinamento pone obblighi solo parziali in merito, con riferimento alla sola concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, mentre riconosce alle emittenti private la piena libertà di negare del tutto tale accesso, di consentirlo solo ad alcuni soggetti (gratuitamente o a pagamento, senza vincoli tariffari) o di consentirlo a tutti gli interessati (di nuovo, gratuitamente o a pagamento), peraltro senza che questo implichi alcuna specifica regola o limitazione di carattere contenutistico o formale.

Dall’elenco appena proposto delle manifestazioni ontologiche dell’intersezione tra fattore religioso e comunicazione televisiva e radiofonica risulta quindi evidente l’esistenza di due diversi profili giuridici relativi alla tutela del pluralismo religioso sui servizi di media: il primo riguarda la necessità di regolare le modalità con cui le emittenti trattano – di propria iniziativa e sotto la propria esclusiva responsabilità editoriale – la materia religiosa; il secondo concerne la regolazione delle opportunità che le formazioni sociali a carattere religioso hanno di accedere a servizi di media forniti da terzi per esercitare il proprio diritto di propaganda riconosciuto dall’art. 19 Cost. Questo secondo profilo – relativo ai limiti e alle regole che l’ordinamento pone, o dovrebbe porre, per assicurare, nei rapporti tra i fornitori privati e tutti i soggetti *lato sensu* religiosi, che questi ultimi abbiano eque opportunità di svolgere in condizioni paritarie le proprie attività propagandistiche – è forse quello di maggior rilievo e novità.

### **3.1. Il diritto di accesso alla concessionaria del servizio pubblico**

Per ragioni sia storiche che giuridiche, la disamina delle intersezioni tra fattore religioso e servizi di media, sotto il profilo che riguarda la propaganda di

carattere religioso, sembra debba partire dalla disciplina dell'accesso alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, ovvero la Rai – Radiotelevisione italiana S.p.A.<sup>316</sup>. Infatti, oltre a essere stata il primo soggetto in Italia a trasmettere programmi di rilievo religioso, attualmente la Rai è anche l'unico fornitore italiano di servizi di media che sia gravato da obblighi specifici e dettagliati – sia legali che contrattuali – volti a garantire il pluralismo religioso.

Quanto al profilo storico, il primato della Rai non stupisce, dato che – com'è noto – essa ha esercitato in regime di monopolio legale il *broadcasting* radiofonico dal 1932 al 1976, anno in cui la Corte costituzionale “liberalizzò” l'etere<sup>317</sup>, e quello televisivo dal 1953 al 1974, anno in cui fu dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme che attribuivano allo Stato la riserva sulla fornitura di servizi televisivi via cavo in ambito locale<sup>318</sup>. A tal proposito si è già avuto modo di accennare (cfr. *supra* § 3) come le prime trasmissioni televisive di rilievo religioso – nella forma di programmi inerenti il culto e le concezioni teologiche della confessione cattolica, con la partecipazione di rappresentanti della medesima (ad es. la ripresa della liturgia di Pentecoste celebrata da papa Pio XII, della messa natalizia dalla chiesa di san Gottardo in Corte a Milano, delle

---

<sup>316</sup> La denominazione Rai – Radiotelevisione italiana S.p.A. è stata assunta dalla *holding* del gruppo Rai a seguito della riorganizzazione societaria del 2004. Per brevità e chiarezza d'ora in avanti, salvo diversa specificazione, si farà riferimento al gruppo nel suo complesso, e alle società del gruppo che si occupano della radiodiffusione televisiva, con l'indistinto termine *Rai*, riferendoci invece alle società che svolgono attività di radiodiffusione sonora col termine *RadioRai*, senza rendere conto delle diverse denominazioni storiche assunte dalla capogruppo (E.I.A.R., Rai Holding S.p.A. etc.) né della divisione funzionale tra le società appartenenti al gruppo.

<sup>317</sup> L'espressione, del tutto atecnica, è comunemente usata nella *vulgata* massmediologica per indicare l'effetto prodotto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 202/1976, che dichiarò l'illegittimità delle norme che non consentivano, previa autorizzazione statale, l'installazione e l'esercizio di impianti di diffusione radiofonica e televisiva *via etere* di portata non eccedente l'ambito locale. In realtà, il fenomeno della radiofonia privata *via etere* in Italia origina molto prima di quella data, seppure in un regime di illiceità. Piace ricordare che la paternità del primo esperimento di *broadcasting* radiofonico privato in Italia è attribuita al grande sociologo Danilo Dolci, che nel marzo del 1970, con un atto di disubbidienza civile non privo di eroismo, trasmise da Partinico, per ventisette ore, informazioni e testimonianze sulla condizione di abbandono in cui versavano i terremotati della Valle del Belice, dello Jato e del Carboi: cfr. D. DOLCI (A CURA DI G. ORLANDO, S. VITALE), *La radio dei poveri cristi. Il progetto, la realizzazione, i testi della prima radio libera in Italia*, Palermo 2008.

<sup>318</sup> CORTE COSTITUZIONALE, sent. n. 226/1974.

rubriche curate da padre Nazareno Taddei, etc.) – siano state diffuse dalla Rai già a partire dal 1954, e quelle radiofoniche da RadioRai ben prima di tale anno<sup>319</sup>.

Alla luce della schematizzazione, proposta *supra* § 3, delle possibili forme di rilievo religioso assumibili da una trasmissione televisiva o radiofonica, risulta già evidente che, in relazione ai programmi testé citati, non sarebbe corretto parlare di vero e proprio *accesso* al servizio pubblico radiotelevisivo da parte della confessione cattolica. Si trattava infatti di produzioni create e trasmesse sulla base di un'autonoma iniziativa editoriale della Rai, che in quei primi anni di attività interpretava l'evangelizzazione cattolica come un elemento essenziale del servizio pubblico<sup>320</sup>.

Tale linea editoriale fu fissata già dal primo amministratore delegato della concessionaria, l'ingegnere Filiberto Guala, uomo «con una formazione cattolica profonda, proveniente dall'Azione Cattolica, mistico e concreto allo stesso tempo, e manager di primo ordine»<sup>321</sup>. Alcuni storici della televisione, di fede cattolica, raccontano infatti assai significativamente che «qualche mese dopo l'inaugurazione del servizio televisivo pubblico, Mario Scelba, presidente del Consiglio di un governo centrista di coalizione, aveva chiamato l'ingegner Guala e [...] gli aveva spiegato che si trattava di fare da *testa di ponte cattolica* in un ambiente ostile, che era un incarico delicato e difficile. Guala si era schermito: guardi, io non penso di essere preparato per questo. Al che Scelba aveva replicato: non c'è *nessun altro di area cattolica* che possiamo mettere! [...] [Guala] non aveva un gran senso dello spettacolo. Pare che giudicasse *Roma città aperta* “poco più che spazzatura”, e scrittori come Tolstoj o Gogol “quasi pornografi”. Ma la televisione era un'occasione da non perdere per uno come lui che si definiva “un moderno crociato chiamato a lottare per il sepolcro della pubblica coscienza”»<sup>322</sup> (corsivi aggiunti).

---

<sup>319</sup> Cfr. per tutti F. MONTELEONE, *Storia della radio e della televisione in Italia*, Venezia 2003, pp. 231 ss.

<sup>320</sup> Per una più generale e aggiornata analisi del concetto di *servizio pubblico*, con particolare riferimento alla libertà religiosa e ai suoi ambiti di espansione, cfr. da ultimo S. BRICCOLA, *Libertà religiosa e “res publica”*, Padova 2009, pp. 30 ss.

<sup>321</sup> F. MORANDI, *La via dell'inferno*, cit., p. 44.

<sup>322</sup> F. MORANDI, *La via dell'inferno*, cit., p. 46.

Con l'affacciarsi delle prime forme di vera e propria analisi e critica televisiva, sul finire degli anni Cinquanta dello scorso secolo, l'orientamento unilateralmente cattolico della linea editoriale della Rai divenne il principale oggetto di contestazione da parte degli intellettuali di sinistra. Tra questi, Maria Antonietta Macciocchi, allora direttrice della rivista «*Vie Nuove*» e principale animatrice del primo convegno comunista sulla Rai, sostenne con viva forza la necessità di esaminare l'intero fenomeno televisivo di quel tempo attraverso il prisma della *propaganda cattolica*: «milioni di persone siedono ogni sera come sui banchi di una gigantesca scuola», scriveva nel 1959, «la più grande di cui i clericali dispongano e i maestri che impartiscono la lezione sono gli *agenti ideologici del monopolio*, dell'integralismo clericale, gli impiegati di concetto di una sorta di *immensa azienda di propaganda*, che, come un'azienda commerciale, deve produrre profitto politico»<sup>323</sup> (corsivi aggiunti).

In merito all'evidente unidirezionalità confessionale del *broadcasting* di Stato negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, è da ricordare inoltre la posizione sostanzialmente neutrale di eminenti ecclesiastici, tra cui soprattutto lo Jemolo (che ricoprì, nel biennio 1945-46, anche la carica di primo Presidente della Rai). Questi inquadrava il "confessionismo" radiotelevisivo dell'epoca come un fenomeno prettamente culturale e sociale, alla luce della constatazione che, in astratto, sia perfettamente possibile una «vittoria della società religiosa sulla società civile, od un quasi assorbimento di questa, che sia radicato nel costume, negli usi, nello spontaneo agire, e non abbia ripercussioni nel diritto. Il viaggiatore che venga da un Paese straniero noterà in quello Stato la religiosità delle popolazioni [...]. Nelle librerie non sarà in vendita un'opera, neppure straniera, riprovata dalla Chiesa; non sarà dato spettacolo, proiettato un film, condannato dall'autorità religiosa. *La radio e la televisione saranno edificanti*

---

<sup>323</sup> M. A. MACCIOCCHI, *Televisione alla sbarra*, in «*Vie nuove*», 21 febbraio 1959. Già l'anno precedente, sul numero dell'aprile 1958 del mensile del Partito comunista italiano «*Rinascita*», un articolo a firma di A. GISMONDI affermava che «obiettivamente, la soggezione della RAI alle forze clericali, oltretutto un illecito sotto il profilo giuridico e politico, costituisce un attentato a un bene pubblico. L'ostinazione con la quale i clericali hanno sempre difeso, da dieci anni a questa parte, il loro prepotere sulla RAI, ha permesso loro di giungere alla presente situazione. La DC si è sempre opposta, con gli argomenti i più speciosi, e più spesso senza neppure tentare alcuna argomentazione, a che trovassero attuazione politica gli istituti e le leggi preposti al controllo democratico sulla RAI».

[...]. *E tuttavia scorrendo le leggi di quello Stato, non scorgerà nulla che dia loro una impronta confessionale*»<sup>324</sup> (corsivi aggiunti). Questa tendenza a ritenere il “confessionismo” radiotelevisivo come l’espressione di una legittima forma di gestione dell’azienda Rai – rispondente alle tendenze e agli interessi della società italiana del tempo – la quale «sfugge alla rilevazione del giurista che può soltanto segnalare l’insufficienza della legge in questo campo, o avanzare proposte di riforma *de jure condendo*, o inserire la unilateralità dei servizi pubblici radiotelevisivi, e la stessa evoluzione che questi progressivamente riflettono in senso pluralista, nell’ambito del costume e delle sue modifiche, che in un contesto sociale determinato si affianca alla realtà giuridica»<sup>325</sup>, fu probabilmente la principale ragione del prolungato silenzio degli studiosi di diritto ecclesiastico in merito alla disciplina delle radiodiffusioni, interrottosi soltanto alla metà degli anni Settanta<sup>326</sup>.

In quest’ultimo periodo storico, dopo una fase di apertura volontaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo a rubriche religiose di stampo acattolico (al 1973 risale la prima messa in onda di “*Protestantesimo*”), sorse infine la necessità – ormai anche socialmente avvertita, oltre che costituzionalmente obbligata – di consentire effettivamente un vero e proprio accesso all’emittenza pubblica a tutte le formazioni sociali di una certa rappresentatività, non solo di carattere religioso, interessate a fruirne. Nell’assunto che non si possa configurare un diritto soggettivo, di associazioni o di singoli cittadini, all’espressione delle proprie opinioni tramite le strutture della Rai o le emittenti private *senza che ciò sia previsto da una specifica disposizione di legge*<sup>327</sup>, dopo che nel 1974 la Corte costituzionale aveva affermato che «proprio il pubblico monopolio – e non già la gestione privata di pochi privilegiati – può e deve assicurare, sia pure nei limiti imposti dai particolari

---

<sup>324</sup> A. C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano 1962, p. 21.

<sup>325</sup> C. CARDIA, *Confessioni religiose e Rai-TV (Considerazioni preliminari)*, in *Il pluralismo confessionale nella attuazione della Costituzione*, cit., p. 217.

<sup>326</sup> ID., *op.cit.*, p. 215: «la disciplina delle radiodiffusioni, integrata con quella successiva delle telecomunicazioni, non è stata tradizionalmente oggetto di analisi in sede ecclesiasticistica».

<sup>327</sup> Cfr. M. MANETTI, *L’accesso al mezzo radiotelevisivo come situazione giuridicamente protetta*, in «*Giurisprudenza costituzionale*», 1984, pp. 175 ss.

mezzi tecnici, che questi siano utilizzati in modo da consentire il massimo di accesso, se non ai singoli cittadini, almeno a tutte quelle più rilevanti formazioni nelle quali il pluralismo sociale si esprime e si manifesta»<sup>328</sup>, la L. del 14 aprile 1975, n. 103, stabilì finalmente nuove regole in materia<sup>329</sup>.

In particolare, l'art. 6 introdusse per la prima volta nell'ordinamento una riserva – non inferiore al 5% del totale delle ore di programmazione televisiva e al 3% della programmazione radiofonica della concessionaria del servizio pubblico, distintamente per la diffusione nazionale e per quella regionale – in favore delle trasmissioni di gruppi di rilevante interesse sociale, tra cui le «confessioni religiose»<sup>330</sup>. Il medesimo articolo istituì, in seno alla Commissione parlamentare di vigilanza sui servizi radiotelevisivi, anche una Sottocommissione permanente per l'accesso, incaricata di esaminare le richieste pervenute, deliberare su di esse, determinare il tempo di trasmissione complessivamente riservato all'accesso ai programmi nazionali e locali, ripartire il tempo disponibile tra i soggetti ammessi. Fu infine stabilito che i fruitori dell'accesso fossero autorizzati a organizzare il proprio programma in modo autonomo, avvalendosi della collaborazione tecnica gratuita della Rai, secondo norme ed entro limiti fissati dalla Commissione parlamentare per soddisfare esigenze minime di base.

Inizialmente, alcuni lessero la disciplina dell'accesso come un «mezzo di risarcimento offerto alle formazioni sociali per l'inevitabile espropriazione informativa insita nel concetto e nella pratica del monopolio radiotelevisivo»<sup>331</sup>; ma in realtà essa va più correttamente riconosciuta – in quanto strumento di allargamento delle possibilità effettive di manifestazione della pluralità di voci presenti nel Paese – come una delle garanzie principali che giustificavano

---

<sup>328</sup> CORTE COSTITUZIONALE, sent. 225/1974.

<sup>329</sup> Per un parallelismo tra l'apertura al pluralismo operata in quel periodo nel settore radiotelevisivo e quella che si ritrovava anche nelle modifiche della legislazione sull'assistenza spirituale nelle strutture segreganti, cfr. A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia*, cit., p. 58.

<sup>330</sup> Per quanto specificamente concerne l'accesso da parte delle confessioni religiose, è opportuno sottolineare il carattere unilaterale della disciplina e dunque la sua autonomia rispetto al sistema di regolazione bilaterale in tema di rapporti tra Stato e chiese.

<sup>331</sup> G. GAMALERI, *Radiotelevisione e accesso con particolare riferimento all'emittenza locale*, in P. BARILE, E. CHELI, R. ZACCARIA, *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna 1980, p. 351.



l'esistenza stessa del monopolio<sup>332</sup>, alla luce della scarsità naturale delle frequenze utilizzabili per la radiodiffusione, così come affermato dalla Corte costituzionale. In altre parole, i titolari dell'interesse a cui primariamente rispondeva, e tuttora risponde, detta disciplina non sono le confessioni religiose, o le altre formazioni sociali, intenzionate a esercitare la propria libertà di espressione e di propaganda, quanto soprattutto i destinatari delle trasmissioni, «i quali si trovano avvantaggiati proprio dal dispiegarsi, per via del mezzo radiotelevisivo, del pluralismo sociale, politico, culturale e religioso che anima la società nel suo insieme»<sup>333</sup>.

Tuttavia, i primi programmi dell'accesso furono trasmessi dalla Rai soltanto il 14 febbraio 1977<sup>334</sup>, quando lo scenario giuridico, industriale e sociale era ormai estremamente mutato rispetto a quello esistente al momento dell'approvazione della relativa disciplina.

Tra l'aprile del 1975 e il febbraio del 1977, infatti, si colloca la faticosa data del 28 luglio 1976 – tuttora ricordata e celebrata da molti protagonisti dell'emittenza privata italiana<sup>335</sup> – in cui la Corte costituzionale, con la sentenza

---

<sup>332</sup> Cfr. *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 25 gennaio 1999 sulle emissioni di servizio pubblico*, in GUCE C 30 del 5 febbraio 1999, pp. 1 ss: «[il servizio pubblico radiotelevisivo deve] fornire un'ampia gamma di programmi conformemente al mandato definito dagli Stati membri, al fine di rivolgersi alla società nel suo insieme [...] [e] di raggiungere un vasto pubblico».

<sup>333</sup> C. CARDIA, *Confessioni religiose e Rai-TV (Considerazioni preliminari)*, cit., p. 228.

<sup>334</sup> In quella data fu messo in onda per la prima volta un programma contenitore intitolato “Spazio aperto” (sottotitolo: “programmi dell'accesso”), poi ribattezzato “Spaziolibero”, contenente per l'appunto i programmi trasmessi ex art. 6 della L. del 14 aprile 1975, n. 103. Durante la trasmissione, il logo del canale veniva sostituito con una lettera “A” inscritta all'interno di un riquadro, al fine di distinguere in maniera netta e immediata le trasmissioni autoprodotte dalle formazioni sociali dal resto della programmazione Rai, forse anche per via della scarsa qualità televisiva dei programmi dell'accesso. Non a caso, il critico televisivo Aldo Grasso ebbe a commentare: «sarà involontario, sarà casuale, sarà indiretto ma in TV non si era mai visto tanto surrealismo. Chi ha il gusto dell'humour nero, della comicità esplosiva, delle letture aberranti, ogni giorno ha un motivo di sollecitazione. Verso le sette di sera o dopo il Tg della notte va in onda un vero e proprio festival dell'autogestione, del fatelo-da-voi, del dilettante allo sbaraglio. Se uno si lascia catturare dal fascino perverso di queste trasmissioni entra in un gorgo di piaceri proibiti, di fulminanti dialoghi, di memorabili inquadrature...»: A. GRASSO, *Socio, la TV ti attende*, in «L'Europeo», 19 aprile 1979. Il contenitore “Spaziolibero” andò in onda su Rai 1 e Rai 2 fino al 1995 e poi, di nuovo, dal 2012 sotto il coordinamento di Rai Parlamento.

<sup>335</sup> Il 28 luglio 2011 il Coordinamento Associazioni Radio e Tv private (CARTv) ha indetto presso l'Hotel Nazionale in Piazza Montecitorio a Roma una conferenza stampa proprio per

n. 202, dichiarò l'illegittimità degli artt. 1, 2 e 45 della stessa L. del 14 aprile 1975, n. 103, nella parte in cui non consentivano, previa autorizzazione statale, l'installazione e l'esercizio di impianti di diffusione radiofonica e televisiva via etere di portata non eccedente l'ambito locale.

Insomma, ciò che il legislatore del 1975 non prevedeva, nel momento in cui "apriva" il monopolio radiotelevisivo alle formazioni sociali, era l'imminente fine del monopolio stesso e la nascita di un'emittenza locale *via etere*, dunque decisamente *di massa* (anche perché *gratuita*), che si sarebbe presto rapportata in maniera del tutto nuova e incontrollata alle varie voci, anche di carattere religioso, emergenti dal territorio.

La nuova emittenza privata in ambito locale – che presto, aggirando il divieto di interconnessione strutturale o degli impianti<sup>336</sup> mediante l'interconnessione funzionale dei programmi<sup>337</sup>, sia radiofonici che televisivi, cominciò la *scalata* anche all'ambito nazionale – divenne sin da subito uno spazio privilegiato per l'accesso dei gruppi sociali, anche religiosi, a discapito delle trasmissioni dell'accesso sulle reti Rai. Il "sorpasso", soprattutto in ambito radiofonico, avvenne per almeno due ordini di ragioni: da un lato, esso fu facilitato dall'obiettivo pluralità di indirizzi sociali, politici e religiosi garantiti dalle emittenti locali, dovuta soprattutto al grande numero di operatori che entrarono e si confrontarono sin da subito in questo settore; dall'altro, esso fu indotto dalle «troppo complesse e scoraggianti procedure di accesso alla radio pubblica locale»<sup>338</sup>.

L'accesso all'emittenza privata, che si andò sviluppando parallelamente a quello *di diritto* all'emittenza pubblica dopo il 1977, si dovette però confrontare

---

celebrare il trentacinquesimo anniversario della sentenza n. 202/1976: cfr. <http://www.comitatoradiotv.org/ultimissime.htm>.

<sup>336</sup> Tale interconnessione consiste nel collegamento, mediante strumenti come ponti radio e simili, di più reti di comunicazione elettronica adibite alla radiodiffusione sonora o televisiva in ambito locale in modo tale da poter irradiare coi medesimi programmi più aree locali contemporaneamente, fino, in ipotesi, a trasmettere sull'intero territorio nazionale. Con la sentenza n. 148/1981, la Corte costituzionale chiarì che una simile pratica poteva essere idonea a travalicare «i limiti di liberalizzazione delineati da questa Corte con la sentenza n. 202/76».

<sup>337</sup> Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, sent. n. 826/1988: «[l'interconnessione funzionale viene] realizzata mediante la diffusione in contemporanea, o con brevissimo sfasamento di tempi, dello stesso programma preregistrato» su diverse reti televisive locali.

<sup>338</sup> G. GAMALERI, *Radiotelevisione e accesso con particolare riferimento all'emittenza locale*, cit., p. 350.

con i limiti strutturali insiti nel *business* di settore, diversamente declinati per la radiofonia e la televisione. In particolare, mentre le «minori spese d'investimento e di gestione» delle *radio private* consentirono «la presenza di un più rilevante numero di emittenti, rappresentative di un ben più ampio arco di orientamenti», che rendeva possibile, anche «all'interno delle singole emittenti, una presenza più pluralistica», le *televisioni private* orientarono la propria attività «da un lato a cercare le più efficaci e meno costose forme di “cattura” dell'attenzione del pubblico (film, telefilm, trasmissioni “sponsorizzate” [...]); dall'altro a respingere forme di presenza gratuita»<sup>339</sup>.

La preferenza di fatto delle formazioni sociali, anche a carattere religioso, nei confronti dell'emittenza privata locale, soprattutto radiofonica, andò quindi sviluppandosi a dispetto del fatto che quest'ultima – a differenza della radio e della TV di Stato – non prevedesse alcuna forma di accesso *di diritto* e piegasse quindi la partecipazione dei gruppi sociali alle stringenti logiche e ai limiti del mercato (che, nell'ambito del *broadcasting free to air*, si identifica essenzialmente col mercato pubblicitario e inserzionistico in senso ampio). In considerazione di questa tendenza, si comprendono pienamente le ragioni sottese al disegno di legge che alcuni deputati della Democrazia cristiana<sup>340</sup> depositarono nell'immediatezza della “liberalizzazione” dell'emittenza privata, il 28 ottobre 1976<sup>341</sup>. In particolare, l'art. 17 di tale proposta, rubricato «Diritto di accesso ed ulteriori limiti alla pubblicità», prevedeva appunto un diritto di accesso a titolo gratuito in favore dei gruppi sociali di rilievo rispetto alle emittenti *private* che operassero in un bacino di utenza superiore ai 250.000 abitanti. Si pensava così di rimediare a un vuoto normativo che già all'epoca costituiva una strettoia per il pluralismo, in quanto sortiva l'effetto pratico di subordinare il libero confronto delle idee a dinamiche economiche e di *business* estranee, e talora opposte, alle

---

<sup>339</sup> *Ibidem*.

<sup>340</sup> I primi firmatari furono i deputati veneti Carlo Fracanzani e Francesco Giuliari. Il primo, in qualità di Ministro delle partecipazioni statali, fu in seguito uno dei membri del governo Andreotti VI che si dimise per protesta contro l'approvazione della legge Mammi, il 27 luglio 1990.

<sup>341</sup> Il testo completo del disegno di legge è disponibile all'indirizzo: [http://www.camera.it/\\_dati/leg07/lavori/stampati/pdf/06810001.pdf#nav](http://www.camera.it/_dati/leg07/lavori/stampati/pdf/06810001.pdf#nav).

esigenze del confronto democratico e della libertà di propaganda (religiosa, ma anche politica). Inoltre è da notare come il D.d.L. Fracanzani-Giuliari del 1976 impiegasse, per la disposizione sull'accesso, una terminologia diversa da quella usata dall'art. 6, comma 1, della L. del 14 aprile 1975, n. 103, sostituendo in particolare lo stringente riferimento alle «confessioni religiose»<sup>342</sup> con la formula «organizzazioni, enti, associazioni [...] di carattere religioso, culturale», certamente più ampia e più conforme alla necessità, imposta dal sistema di diritto ecclesiastico italiano, di riconoscere adeguata tutela anche alla libertà di coscienza di carattere non confessionale<sup>343</sup>. Tuttavia, questo disegno di legge, improntato all'idea che «l'istituto "qualitativo" dell'accesso debba scattare una volta superata la soglia "quantitativa" costituita da una diffusione del medium in un ambito in cui un'efficace libertà d'espressione non può essere più assicurata nei modi tradizionali»<sup>344</sup>, non si tramutò mai in legge dello Stato.

Negli anni successivi, nessuno degli autori dei progetti di legge in materia di libertà religiosa depositati alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica<sup>345</sup> ha ritenuto di dover innovare la disciplina dell'accesso alla concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, né di introdurre analoghe norme di garanzia nella disciplina dell'emittenza privata locale e nazionale.

---

<sup>342</sup> Va comunque rilevato che nel testo di legge vigente la specificità dell'espressione «confessioni religiose» è completata, per quanto concerne l'ambito del religioso ampiamente inteso, dalla formula «altri gruppi di rilevante interesse sociale che ne facciano richiesta».

<sup>343</sup> Ciò a prescindere dal fatto che l'accesso sia riconosciuto anche a soggetti privi dei requisiti di organizzazione e formazione scritta, da cui possano desumersi i rappresentanti, nonché di un effettivo radicamento nel tessuto sociale italiano (cfr. P. GISMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano 1975, p. 98). Per una più ampia disamina del concetto di confessione religiosa e, soprattutto, per una proposta di ridefinizione di esso al fine di rielaborare il diritto di libertà religiosa, di conseguire una pari libertà confessionale e di rendere effettivo il divieto di discriminazione su basi religiose e culturali, cfr. per tutti G. ANELLO, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione*, cit.

<sup>344</sup> G. GAMALERI, *Radiotelevisione e accesso con particolare riferimento all'emittenza locale*, cit., p. 354.

<sup>345</sup> Per una visione d'insieme sulla successione, sui contenuti e sulla sorte dei disegni di legge generale sul fattore religioso, cfr. R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 132 ss.; G. CASUSCELLI, *Appunti sulle recenti proposte di legge in tema di libertà religiosa*, in «Dir. Eccl.», n. 1/2, 2007, pp. 67 ss.; V. PACILLO, *Dai principi alle regole? Brevi note critiche al testo unificato delle proposte di legge in materia di libertà religiosa*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», febbraio 2008, <http://riviste.unimi.it/index.php/statoechiese/article/download/989/1220>; G. ANELLO, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione*, cit., pp. 65 ss.

Sembra opportuno, a questo punto, entrare nel dettaglio della regolamentazione del diritto di accesso in ambito nazionale.

Nel 1979, ad appena tre anni dalla prima attuazione della disciplina sull'accesso dei gruppi sociali alla concessionaria del pubblico servizio radiotelevisivo, l'allora direttore della Direzione Tribune e Accesso della Rai, Jader Jacobelli, individuò le principali criticità emerse dall'uso effettivo di questo strumento giuridico. I programmi dell'accesso, secondo Jacobelli, erano: (i) «monocordi, privi di ogni dialetticità, in quanto ogni associazione o gruppo gestisce in proprio l'accesso senza confrontarsi con associazioni o gruppi interessati agli stessi problemi»; (ii) «privi di concreta attualità», anche perché «dal momento in cui l'accesso viene richiesto al momento in cui il programma viene diffuso trascorrono, al minimo, tre-quattro mesi»; (iii) «realizzati prevalentemente in uno studio della RAI e perciò scarsamente o per nulla spettacolari»; (iv) «realizzati troppo spesso da associazioni e gruppi che non hanno alcuna reale rappresentatività nel paese e che non svolgono alcuna concreta attività»<sup>346</sup>.

Per rimediare ad alcune delle criticità di carattere qualitativo emerse dopo la prima fase di sperimentazione dei programmi dell'accesso, nel 1980<sup>347</sup> il legislatore aggiunse, tra i criteri che devono ispirare le norme emanate dalla Commissione parlamentare competente, anche la considerazione delle «esigenze di varietà della programmazione».

Come si è già accennato, l'accesso in ambito nazionale è disciplinato dalla Sottocommissione permanente per l'accesso istituita in seno alla Commissione parlamentare di vigilanza sui servizi radiotelevisivi. Le attività della Sottocommissione sono organizzate da un apposito Regolamento<sup>348</sup>.

---

<sup>346</sup> Le citazioni, tratte da un ciclostilato diffuso a Roma nel 1979 dal titolo *Il futuro dell'accesso*. L'opinione e le proposte del direttore della rubrica Jader Jacobelli, sono estrapolate da G. GAMALERI, *Radiotelevisione e accesso con particolare riferimento all'emittenza locale*, cit., p. 360.

<sup>347</sup> Con la L. del 28 febbraio 1980, n. 48.

<sup>348</sup> Il regolamento della Sottocommissione permanente per l'accesso attualmente in vigore – sostitutivo del precedente regolamento approvato il 30 aprile 1976 – è stato approvato dalla Commissione di vigilanza il 30 gennaio 2001 e successivamente modificato nel 2004. La

L'art. 2 del Regolamento, nella parte in cui stabilisce che «i soggetti che, in base alla legislazione vigente, hanno titolo per ottenere l'accesso al mezzo radiotelevisivo pubblico devono proporre specifica domanda alla Sottocommissione», non elenca espressamente i requisiti soggettivi necessari per presentare richiesta di accesso. Nell'analisi della richiamata «legislazione vigente», al fine di individuare quali formazioni sociali a carattere religioso godano del diritto di accesso, rileva quindi la combinazione tra il riferimento espresso alle *confessioni* e il richiamo agli *altri gruppi di rilevante interesse sociale*, entrambi contenuti nell'art. 6 della L. 103/1975. Come è stato sostenuto in dottrina, il catalogo dei titolari del diritto d'accesso di cui all'art. 6 non è tassativo<sup>349</sup>; sicché non sarebbe necessario che una formazione sociale a carattere religioso abbia stipulato un'intesa con lo Stato, abbia ricevuto eventuali riconoscimenti pubblici o venga diffusamente considerata come una confessione religiosa perché possa presentare con successo una richiesta di accesso alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, purché sussista un rilevante interesse sociale. Tuttavia, mentre «l'inserimento nella programmazione dell'accesso dovrebbe ritenersi consequenziale», salvi i requisiti amministrativi previsti dal regolamento, per tutte le formazioni per le quali «non sorgano più dubbi sulla loro qualificazione primaria (nel nostro caso, di confessioni religiose)»<sup>350</sup>, la valutazione sul rilevante interesse sociale potrebbe implicare il riconoscimento alla Sottocommissione di un ben più ampio grado di discrezionalità.

Il Regolamento stabilisce i requisiti formali della domanda di accesso: essa deve contenere la specificazione della denominazione dell'organismo richiedente, dei suoi scopi, finalità o obiettivi, del contenuto specifico e dettagliato della trasmissione o delle iniziative proposte; deve riportare l'identità e la sottoscrizione del presidente o del rappresentante legale dell'organismo, nonché quella della persona responsabile del programma agli effetti civili e penali, se diversa dal rappresentante legale, oltre alla dichiarazione del firmatario

<sup>349</sup> Cfr. R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e costituzione*, Milano 1977, p. 377.

<sup>350</sup> C. CARDIA, *Confessioni religiose e Rai-TV (Considerazioni preliminari)*, cit., p. 244.

di poter validamente rappresentare l'organismo ai fini della richiesta di accesso, la sua assunzione di responsabilità agli effetti civili e penali del programma e i necessari consensi al trattamento dei dati personali.

All'esito di un'analisi formale di procedibilità, le domande validamente presentate vengono iscritte in un apposito registro pubblico con numerazione progressiva<sup>351</sup>. Quanto invece all'esame delle domande, l'art. 3 del Regolamento prevede un meccanismo di silenzio-assenso, in base al quale le richieste iscritte nel registro pubblico si intendono accolte qualora, nel termine di trenta giorni successivi alla comunicazione mensile effettuata dal presidente della Sottocommissione a ogni suo componente, il presidente non disponga, o un componente della Sottocommissione non chieda, che determinate domande siano esaminate dalla Sottocommissione.

Quando l'esame viene effettivamente svolto, esso si fonda sulla necessità di assicurare la pluralità delle opinioni e degli orientamenti politici e culturali; evidenzia le istanze di speciale rilevanza sociale, culturale e informativa, garantendo a queste ultime la prevalenza rispetto a quelle di soggetti richiedenti le cui attività presentino comunque aspetti di ordine commerciale ed economico (fermo restando il divieto di utilizzare i programmi dell'accesso a fini di pubblicità commerciale); mira a garantire la varietà della programmazione, anche in riferimento all'insieme delle trasmissioni della concessionaria pubblica; tiene conto della consistenza organizzativa degli organismi richiedenti, verificandola, ove lo si ritenga opportuno; tiene conto dell'effettiva rilevanza nazionale degli organismi richiedenti e delle tematiche da essi proposte, invitandoli se del caso a indirizzare le loro richieste di partecipazione alle competenti sedi dell'accesso regionale; garantisce quanto più possibile la coerenza della programmazione dell'accesso e la sua pari capacità comunicativa rispetto alla restante programmazione del servizio pubblico generale radiotelevisivo.

Il rigetto di una domanda deve sempre essere deliberato collegialmente dalla Sottocommissione e deve essere motivato. L'art. 6 del Regolamento

---

<sup>351</sup> Per un'analisi del Registro delle domande per l'accesso alle trasmissioni radio e televisive della Rai presentate durante la XVI legislatura, cfr. P. PICCOLO, *Servizio pubblico radiotelevisivo e pluralismo religioso*, in «Dir. Eccl.», 1-2, 2011, p. 183.

consente di ricorrere contro le decisioni di rigetto davanti alla Commissione di vigilanza plenaria: all'esito del ricorso, «i provvedimenti emessi da quest'ultima sono generalmente ritenuti discrezionali e sembra pertanto doversi escludere [...] la loro sindacabilità da parte dell'autorità giudiziaria»<sup>352</sup>.

Più specificamente va ricordato che in dottrina, sulla scorta di quanto precisato nel 1974 dalla Corte costituzionale – cioè che «la sottrazione del mezzo radiotelevisivo è legittima solo se si assicuri che il suo esercizio sia preordinato [...] a favorire, *a rendere effettivo ed a garantire* il diritto di accesso nella misura massima consentita dai mezzi tecnici»<sup>353</sup> – vi è stato chi ha proposto di qualificare l'accesso come un interesse legittimo, sindacabile dalla magistratura amministrativa<sup>354</sup>, chi come un vero e proprio diritto soggettivo<sup>355</sup> e chi come una «situazione giuridica soggettiva di vantaggio» la quale «sussiste e ha rilievo nell'ambito parlamentare, nel quale soltanto è destinata a ricevere protezione e garanzia di tipo quasi-giurisdizionale»<sup>356</sup>. La tesi dell'insindacabilità giudiziaria ha finito col prevalere.

Un ultimo profilo di interesse relativo all'accesso alla concessionaria in ambito nazionale è quello concernente la concreta disposizione dei contenuti dell'accesso all'interno dei palinsesti. I criteri generali di programmazione vengono stabiliti dalla Sottocommissione all'inizio di ogni legislatura, come previsto dall'art. 4 del Regolamento, ed essi includono anche la definizione della rete e dell'orario delle trasmissioni, salvo variazioni che comunque possono essere in ogni momento previste dallo stesso organo parlamentare.

In conclusione, qualche più dettagliata analisi merita anche la specifica disciplina dell'accesso in ambito locale.

---

<sup>352</sup> M. TOSCANO, *Il fattore religioso nell'ordinamento radiotelevisivo*, in G. CASUSCELLI (A CURA DI), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Torino 2009, p. 300.

<sup>353</sup> CORTE COSTITUZIONALE, sent. n. 225/1974. Corsivi aggiunti.

<sup>354</sup> Cfr. M. A. SANDULLI, *L'accesso al mezzo radiotelevisivo*, in «*Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*», 1978.

<sup>355</sup> Cfr. R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e costituzione*, cit., p. 359: «con il riferimento testuale ad un *diritto di accesso, effettivo e garantito*, la Corte, non ha certo voluto creare uno *slogan* di effetto, ma ha inteso dare al proprio linguaggio un contenuto tecnico, intendendo, evidentemente, ed in modo corretto, una posizione giuridica soggettiva piena, azionabile in giudizio».

<sup>356</sup> P. BARILE, *L'accesso nella radiotelevisione di Stato: una situazione soggettiva attiva non protetta?*, in «*Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*», 1977, p. 273.



Già da tempo, infatti, l'ambito locale «è stato unanimemente individuato come *habitat* privilegiato della “partecipazione” (in senso lato) della comunità civile, in tutte le sue articolazioni più concrete, ai processi di comunicazione che investono prepotentemente la vita quotidiana dei singoli e dei gruppi»<sup>357</sup>.

L'art. 45, primo comma, del Testo unico attribuisce alla legge regionale la competenza di definire gli specifici compiti di pubblico servizio che la Rai è tenuta ad adempiere nell'orario e nella rete di programmazione destinati alla diffusione di contenuti in ambito regionale o, per le province autonome di Trento e di Bolzano, in ambito provinciale.

I programmi dell'accesso in ambito regionale sono regolati dai Comitati regionali per le comunicazioni (Corecom), nel quadro di quanto previsto dall'art. 46 del Testo unico e dalla legge n. 103/1975. Quest'ultima attribuiva inizialmente tale competenza ai Comitati regionali per il Servizio Radiotelevisivo (Corerat), istituiti dai consigli regionali quali organi di consulenza delle regioni in materia radiotelevisiva. La legge Mammì allargò la funzione consultiva dei Corerat a «tutti i compiti assegnati alle Regioni dalla presente legge»<sup>358</sup>, tra i quali spiccava per particolare importanza la consultazione regionale sullo schema di piano nazionale di assegnazione delle frequenze radiotelevisive. In seguito, nel 1997, la legge istitutiva dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni – in ossequio a «esigenze di decentramento sul territorio» – prevede l'istituzione dei Corecom, incaricando le regioni di costituirli con apposite leggi.

Dal 1997 a oggi, tutte le regioni d'Italia hanno approvato leggi per l'istituzione dei Corecom e, in alcuni casi – come in Campania – per la conversione dei preesistenti Corerat o la riassegnazione ai Corecom del personale già in servizio nei Corerat. Dopo undici anni dalla legge n. 249/1997, l'ultima regione che ha convertito il proprio Corerat in Corecom è stata la Sardegna (con la legge regionale n. 11/2008). Risalgono invece al 1999 le due fondamentali delibere dell'AGCOM – approvate d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano –

---

<sup>357</sup> G. GAMALERI, *Radiotelevisione e accesso con particolare riferimento all'emittenza locale*, cit., p. 350.

<sup>358</sup> Art. 7, comma 1, della L. del 6 agosto 1990, n. 223.

che tutt'oggi sono il riferimento principale in materia: la n. 52/99 e la n. 53/99. Come previsto dall'art. 1 della delibera AGCOM n. 53/99, le funzioni dei Corecom si dividono in due categorie: 1) proprie (attribuite ai Corecom dalla legislazione statale, regionale e delle province autonome), e 2) delegate (funzioni di competenza di AGCOM delegate al livello regionale, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, tramite regolamento).

La disciplina dell'accesso su base locale rientra tra le funzioni *proprie* dei Corecom. La relativa procedura di valutazione delle istanze di accesso presentate, in vigore dal 1976, è stata definita, non a torto, una «costruzione barocca inventata in sede di regolamento»<sup>359</sup> per via delle complesse e lunghe dinamiche in base a cui si articola il raccordo tra Corecom e i competenti enti nazionali.

Anche per questa ragione, in linea generale, nonostante la dimensione locale ben si attagli alla comunicazione dell'accesso da parte di gruppi religiosi, questo strumento è utilizzato molto poco.

In Sicilia le richieste di accesso pervenute al Corecom nel biennio 2012-13 si contano sulle dita di due mani; nessuna di esse proveniva da formazioni sociali a carattere religioso<sup>360</sup>. Un po' più numerose le richieste in Campania (nove nel solo trimestre ottobre-dicembre 2013), in Lazio e in Lombardia, ma le cifre restano comunque poco significative.

Tirando adesso sinteticamente le somme delle considerazioni appena svolte sulla propaganda di carattere religioso nei servizi di media pubblici, si può affermare che i pilastri di quel pluralismo c.d. *interno* che la Rai è tenuta a garantire in ambito religioso, in virtù delle disposizioni del Testo unico (cfr. *supra* § 2) e di quelle contenute nel contratto di servizio stipulato a cadenza triennale con il Ministero dello Sviluppo economico<sup>361</sup>, sono rappresentati

---

<sup>359</sup> Cfr. R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e costituzione*, cit., p. 343.

<sup>360</sup> A quanto consta dal sito del Corecom Sicilia (<http://corecom.ars.sicilia.it/download/>) gli enti che hanno fatto richiesta nel 2012-2013 sono: Federconsumatori, Codici centro per i diritti del cittadino – Sicilia, Ass. Vita Universale, Associaz. di promozione sociale “Milano in Rosa”, Comune di S. Stefano Quisquina, Comune di Regalbuto.

<sup>361</sup> Cfr. A. LICASTRO, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore dei «media»*, in S. DOMIANELLO (A CURA DI), *Diritto e religione in Italia – Rapporto nazionale sulla*

rispettivamente dalla disciplina dell'accesso dei gruppi sociali, nello specifico religiosi, all'emittenza pubblica ai sensi dell'art. 6 della L. n. 103/1975 e dall'obbligo di orientare una ragionevole parte della programmazione della concessionaria allo sviluppo di temi religiosi in un'ottica di apertura alle diverse voci presenti nella società, con obiettività, completezza e imparzialità.

Entrambi i binari del pluralismo interno, come si è visto, presentano criticità.

Quanto ai programmi dell'accesso – che, per il fatto di essere realizzati sotto la diretta responsabilità dei gruppi accedenti, sono quelli che naturalmente si prestano meglio a veicolare messaggi di propaganda – si può innanzi tutto dubitare della loro effettiva capacità di incisione sul pubblico. Da un punto di vista comunicativo si può facilmente osservare, infatti, che da un lato tali trasmissioni vengono mandate in onda all'interno di specifici contenitori, favorendo nello spettatore la sensazione che si tratti di corpi estranei – anche dal punto di vista qualitativo – rispetto alla normale programmazione della Rai; e, dall'altro lato, che all'interno di tali spazi i messaggi delle formazioni sociali a carattere religioso vengono giustapposti a quelli realizzati da altri gruppi sociali eterogenei, e sono quindi diluiti all'interno di un flusso *pluri-tematico*, più che effettivamente *pluralistico*, in cui il fattore religioso non viene valorizzato nella sua specificità.

Da un punto di vista giuridico, invece, un profilo di problematicità dell'accesso al servizio pubblico radiotelevisivo è la differenziazione, operabile

---

*salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Bologna 2012, p. 91: «nel contratto di servizio per il triennio 2007-2009, la previsione della messa in onda di rubriche religiose e di celebrazioni liturgiche viene per la prima volta integrata con la menzione di rubriche di approfondimento sul “dialogo interreligioso” (art. 4, comma 1, lett. b)), riproposte solo a livello di programmazione radiofonica nel testo (sottoscritto dal ministero dello Sviluppo economico e la Rai il 6 aprile di quest'anno e approvato con d.m. 27 aprile 2011) del contratto di servizio per il periodo 2010-2012 (art. 10, comma 2, lett. f)), in cui, quanto all'offerta televisiva, si fa riferimento, oltre alle celebrazioni liturgiche (art. 9, comma 2, lett. b)), a “rubriche tematiche, inchieste e dibattiti di rete o di testata, attinenti [...] alle diverse religioni” e ai “confronti sui temi [...] religiosi” (art. 9, comma 2, lett. a)). Infine, la convenzione (stipulata in data 5 luglio 2010 e approvata con d.p.c.m. 4 ottobre 2010), relativa all'offerta televisiva, radiofonica e multimediale per l'estero, tra i programmi dedicati al genere dell'informazione, include quelli di “informazione religiosa” (art. 2, comma 1, lett. a)), senza ulteriori specificazioni terminologiche o concettuali che si rivelino discriminatorie per alcuna denominazione confessionale».

da parte dalla Commissione parlamentare competente a valutare le richieste depositate, tra le confessioni, da un lato, e le altre formazioni sociali a carattere religioso dall'altro. Mentre infatti per i gruppi pacificamente qualificabili come – o riconducibili alle – *confessioni religiose* (espressamente menzionate nel testo dell'art. 6 della L. 103/1975) non sarebbe in alcun modo ragionevole ritenere che possa sussistere un ampio margine di discrezionalità nella valutazione della Sottocommissione rispetto alla concessione dell'accesso o meno, per le altre formazioni sociali di carattere non confessionale – come ad esempio i gruppi atei, agnostici e razionalisti – oppure afferenti a posizioni religiose non tradizionalmente radicate nel tessuto sociale italiano, la valutazione della rilevanza sociale implica un ben diverso margine di discrezionalità, anche *politica*, con possibilità di eventuali discriminazioni difficilmente sanzionabili.

Tanto più che, e questo costituisce il terzo profilo di criticità, mentre le decisioni di rigetto della Sottocommissione sono impugnabili davanti alla Commissione parlamentare di vigilanza in sede plenaria, gli atti di quest'ultimo organo – i quali non possono non essere caratterizzati da un certo grado di politicità, necessitato dalla composizione e dalla natura stessa della Commissione – non sono comunemente ritenuti impugnabili davanti alla magistratura ordinaria né a quella amministrativa. Il che implica una sostanziale carenza di garanzie, quantomeno di natura giurisdizionale, in capo alle formazioni sociali a carattere religioso che intendano veicolare messaggi di propaganda mediante il servizio pubblico radiotelevisivo.

Infine, per quanto concerne l'accesso in ambito locale, le procedure “bizantine” imposte dalle fonti vigenti hanno sempre costituito e continuano a costituire una strettoia assai difficilmente attraversabile, che scoraggia e disincentiva i gruppi sociali ad avvalersi del servizio pubblico e costituisce, dunque, un vero e proprio ostacolo al pluralismo religioso.

L'insieme delle criticità appena sottolineate sembra far sì che lo strumento dell'accesso non abbia oggi una incidenza socialmente – e *mediaticamente* – rilevante sull'*audience* radiotelevisivo e, dunque, non costituisca di fatto uno strumento efficace per consentire la piena esplicazione del diritto di propaganda religiosa garantito dall'art. 19 Cost.

L'altro pilastro del pluralismo religioso interno è costituito invece dai programmi e dalle rubriche dedicati a celebrazioni liturgiche, a temi religiosi e al dialogo interreligioso. Basti pensare a trasmissioni come “*A sua immagine*”, “*Protestantesimo*” e “*Sorgente di vita*”. Tali programmi rientrano integralmente nella sfera di responsabilità editoriale della concessionaria, la quale non soltanto fornisce alle confessioni coinvolte i mezzi e gli strumenti per realizzare le riprese, ma esercita anche un effettivo potere di co-determinazione del contenuto dei programmi, decidendo inoltre in totale autonomia la loro collocazione all'interno del palinsesto settimanale.

Trattandosi quindi di trasmissioni soggette alla responsabilità della Rai, l'eventuale propaganda veicolata attraverso di esse dalle confessioni religiose non può esercitarsi in maniera totalmente libera e autonoma, come avverrebbe se le confessioni fossero le uniche e sole responsabili del contenuto (come nei programmi dell'accesso) o fossero esse stesse emittenti radiofoniche o televisive, titolari e responsabili finali del *medium*. Infatti, i contenuti di questo genere di rubriche di rilievo religioso realizzate dalla Rai sono sempre, per definizione, quantomeno concordati con la Rai, il cui ruolo – quale realizzatore ed emittente del programma – è, in termini di autonomia e responsabilità editoriale, strutturalmente sovraordinato a quello delle confessioni oggetto della trasmissione.

In quest'ottica si comprende come la Rai si trovi, almeno teoricamente, nella condizione di perpetrare una discriminazione, sia in termini contenutistici – ad esempio esercitando un qualche tipo di influenza censoria sui contenuti, diversamente graduata tra le varie rubriche a tema religioso – sia soprattutto in termini di organizzazione del palinsesto, semplicemente collocando in diversi orari, non paragonabili da un punto di vista dell'*audience* media ragionevolmente prevedibile, i diversi programmi dedicati alle varie confessioni. Ciò risulta evidente se si pensa, ad esempio, che i programmi di informazione “*Sorgente di vita*” e “*Protestantesimo*”, d'ispirazione rispettivamente ebraica e protestante,

vanno solitamente in onda su Raidue a tarda notte in settimane alterne<sup>362</sup>, mentre il settimanale di approfondimento sul mondo cattolico “*A sua immagine*” viene trasmesso tutti i sabati pomeriggio e tutte le domeniche mattina su Raiuno, tra le ore 10.30 e le 12.17, quando il bacino di pubblico televisivo raggiungibile è fisiologicamente molto più ampio. A fronte di ciò, tuttavia, va tenuto presente che la diversificazione delle rubriche religiose, in termini di contenuti e collocazione oraria, non necessariamente costituisce in ogni caso una discriminazione tra le confessioni oggetto dei programmi. Al contrario, determinate collocazioni orarie che da un punto di vista meramente massmediologico possono sembrare sfavorevoli (come la prima mattinata del lunedì, o la tarda notte della domenica, nel caso di “*Protestantesimo*”) possono invece essere le più consone per raggiungere un determinato *target* di pubblico particolarmente fidelizzato o interessato all’oggetto del programma. Una valutazione di questo genere, dunque, può essere svolta soltanto caso per caso, e con riguardo a tutte le varie circostanze fattuali rilevanti.

Qualora poi l’attività trasmissiva della Rai in quest’ambito si dovesse tradurre effettivamente in una violazione degli obblighi contrattuali di pluralismo religioso interno, essa sarebbe sanzionabile dal Ministero dello Sviluppo Economico, cui spetta la verifica dell’adempimento degli obblighi previsti dal contratto di servizio con la Rai<sup>363</sup>. Qualora la violazione fosse invece relativa agli obblighi generali di pluralismo previsti dal Testo unico, spetterebbe all’AGCOM sia l’attività di controllo che l’eventuale sanzione.

Va però notato, da un lato, che gli obblighi *positivi* di maggiore coerenza per la Rai in tema di pluralismo religioso sono contenuti nel solo contratto di servizio, la cui verifica spetta in maggior misura a un organo – il Ministero dello Sviluppo Economico – eminentemente *politico*; mentre gli obblighi previsti dal

---

<sup>362</sup> Sono previste anche delle repliche mattutine nei giorni successivi.

<sup>363</sup> L’art. 29 del Contratto di Servizio stipulato il 6 aprile 2011 tra il Ministero dello Sviluppo Economico e la Rai per il biennio 2010-2012 attribuisce a un’apposita commissione paritetica composta da otto membri, quattro designati dal Ministero e quattro designati dalla Rai, il compito di definire le più efficaci modalità operative di applicazione e di sviluppo delle attività e degli obblighi previsti nel Contratto, nonché di valutarne il grado di compiutezza al fine di verificarne l’adempimento. L’art. 31 attribuisce al Ministero i principali poteri di vigilanza, controllo e sanzione.

Testo unico (cfr. *supra* § 2), la cui violazione è sanzionabile principalmente da parte dell’Autorità indipendente, presentano per lo più un carattere soltanto *negativo* (divieto di incitamento all’odio, divieto di discriminazione basata su religione, etc.).

Peraltro è lecito dubitare che la Rai, nell’adempimento dei propri obblighi positivi di informazione religiosa in senso pluralista, sia giuridicamente vincolata a realizzare, di propria iniziativa e sotto la propria responsabilità editoriale, dei programmi informativi che attribuiscono in modo *perfettamente paritario* spazi di comunicazione a *tutte* le formazioni sociali a carattere religioso presenti sul territorio. Una simile opzione rientrerebbe semmai tra quelle che la Rai, nell’esercizio discrezionale della propria funzione editoriale, potrebbe adottare per adempiere il servizio pubblico di cui è incaricata, senza però che essa possa essere giuridicamente esigita dalle formazioni sociali stesse. Per la soddisfazione di simili esigenze non resterebbe alle suddette formazioni altra strada che il ricorso alla disciplina dell’accesso, con tutti i limiti – appena esaminati – che la caratterizzano.

### **3.2. I servizi di media a carattere comunitario**

L’emittenza comunitaria, sia radiofonica che televisiva, è spesso appellata anche come emittenza *del terzo settore*, al fine di distinguerla da quella pubblica e da quella commerciale.

Gli studi prodotti sul tema additano solitamente come primi esempi storici di emittenza comunitaria le esperienze maturate da due stazioni radiofoniche, che hanno cominciato a trasmettere nei tardi anni Quaranta del secolo scorso rispettivamente a Berkeley, in California, e in Colombia: la KPFA e Radio Sutatenza<sup>364</sup>.

---

<sup>364</sup> Cfr. P. M. LEWIS (A CURA DI), *Promoting social cohesion: the role of community media - Report prepared for the Council of Europe’s Group of Specialists on Media Diversity (MC-S-MD)*, Strasburgo, luglio 2008, [http://www.amarc.org/conference\\_europe/document/Promoting\\_Social\\_Cohesion\\_The\\_Role\\_of\\_Communit\\_Media.pdf](http://www.amarc.org/conference_europe/document/Promoting_Social_Cohesion_The_Role_of_Communit_Media.pdf), p.11.

Quest'ultima, fondata il 28 settembre 1947 da padre José Joaquín Salcedo Guarín, ha rappresentato un importante strumento radiofonico di educazione rivolta agli ascoltatori più giovani e alla popolazione generalmente disagiata del piccolo comune colombiano di Sutatenza, che all'epoca contava circa ottomila abitanti. Le "Escuelas Radiofónicas" diffuse dalla radio, che hanno insegnato ai contadini di Sutatenza a leggere, a scrivere e a far di conto, nonché i principi fondamentali del catechismo, sono valse a padre Guarín il soprannome di "*el profesor invisible*" e hanno costituito il primo esperimento noto di radio comunitaria non clandestina nel mondo<sup>365</sup>. La KPFA, creata invece a Berkeley nel 1949, rappresentò la pietra di fondazione del *network* di radio noto come Pacifica Radio e la prima esperienza di radiofonia no-profit rivolta al grande pubblico negli USA. Prima di KPFA, infatti, le sole forme di radiofonia no-profit in quel paese avevano avuto una natura prettamente educativa e para-scolastica, piuttosto che politica e informativa. La KPFA fu invece la prima stazione radio a trasmettere interviste a militanti del movimento gay e a veicolare messaggi pro-marijuana; per questa ragione venne presto accusata di essere direttamente controllata dal Partito comunista statunitense, sebbene tali accuse non le abbiano impedito di continuare a trasmettere lecitamente fino ai giorni nostri<sup>366</sup>.

Dopo questa prima fase pionieristica, a partire dagli anni Sessanta il sostantivo *community*, congiuntamente a *radio* o *TV*, è entrato nell'uso comune per indicare, negli USA, i canali televisivi via cavo in libera visione (e, nel decennio successivo, le stazioni radiofoniche finanziate dagli ascoltatori) e, in Canada, per distinguere la programmazione implicante il coinvolgimento diretto di specifiche comunità di cittadini (*community programming*) da quella locale relativa a eventi o argomenti di interesse comune (*local programming*).

Negli anni Settanta del secolo scorso l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO) ha cominciato a interessarsi proattivamente al fenomeno delle emittenti comunitarie. Questo interesse si è tradotto ad esempio nell'inclusione di un programma intensivo di formazione

---

<sup>365</sup> Cfr. *Hace 60 años se fundó Radio Sutatenza en Boyacá*, in «*El Tiempo*», 30 agosto 2007, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3701311>.

<sup>366</sup> Cfr. M. LASAR, *Uneasy Listening: Pacifica Radio's Civil War*, Cambridge 2006.



giornalistica all'interno della missione in Mozambico, e nello sviluppo in varie aree del mondo di *Community Multimedia Centres*. L'atteggiamento dell'UNESCO ha profondamente influenzato anche i paesi europei, ingenerando un *favor* nei confronti dell'emittenza comunitaria fondato sull'idea che essa possa contribuire in maniera positiva allo sviluppo e al mantenimento della democrazia<sup>367</sup>.

L'elaborazione teorica internazionale sviluppata sul tema dell'emittenza comunitaria, specie in ambito istituzionale, ha individuato nel corso degli anni alcuni elementi di indiscussa utilità insiti nell'emittenza comunitaria: il rafforzamento del pluralismo e della diversità nei media<sup>368</sup> nonché dell'identità di specifiche comunità d'interesse (nel confronto con altre comunità)<sup>369</sup>, l'inclusione sociale<sup>370</sup>, l'alfabetismo mediatico, lo sviluppo delle abilità e dell'educazione<sup>371</sup>, la compartecipazione a funzioni di pubblico servizio<sup>372</sup>, la promozione della creatività su base locale<sup>373</sup>.

---

<sup>367</sup> L'influenza esercitata in Europa dal *favor* dell'UNESCO nei confronti dei media comunitari è testimoniata nel rapporto commissionato dal Consiglio d'Europa sul tema: P. M. LEWIS (A CURA DI), *Promoting social cohesion*, cit., p. 12.

<sup>368</sup> POLICY DEPARTMENT STRUCTURAL AND COHESION POLICIES, *The state of community media in the european union*, 27 settembre 2007, [http://www.amarc.org/conference\\_europe/document/State\\_of\\_the\\_community\\_media\\_in\\_the\\_European\\_Union.pdf](http://www.amarc.org/conference_europe/document/State_of_the_community_media_in_the_European_Union.pdf), p. 5: «[community medias] help to strengthen media pluralism and diversity: They provide alternative perspectives on issues that lie at the heart of a given community and are produced by non-professionals. They are therefore a significant component of participatory democracy in modern society».

<sup>369</sup> ID., *op. cit.*, p. 6: «[community medias] help to strengthen the identities of specific communities of interest while at the same time enables members of those communities to engage with other groups of society. They therefore play a key role in fostering tolerance and pluralism in society. T»

<sup>370</sup> ID., *op. cit.*, p. 7: «[community medias] can be an effective means to enable disadvantaged members of a community to become active participants in society and to engage in debates concerning issues that are important to them».

<sup>371</sup> ID., *op. cit.*, p. 7: «[community medias] provide skills in a range of different contexts. First, CM raise media literacy rates among participants as they help to demystify the process of media production. The sector has also often been the training ground for future media professionals as it provides its volunteers with the creative, practical and technical skills needed to succeed in a highly competitive media industry. Additionally, the sector reaches out to people that are sometimes not within the natural reach of further education institutions. Here, it equips participants with soft skills - such as communication, planning and team working skills - as well as aiding them in developing their ICT-literacy skills. Finally, CM fosters the entrepreneurial acumen of its volunteers. It has the ability to teach individuals who will work in the non-profit sector how to setup fundraisers, plan social initiatives and the means to manage the expectations of multiple public and private stakeholders».

Tutti i principali paesi europei hanno così finito per approvare una regolamentazione per le emittenti comunitarie. In Italia ciò è avvenuto per la prima volta grazie alla legge Mammì, che all'art. 16, comma 5, ha qualificato giuridicamente tali stazioni come forme di emittenza no-profit, prossime alle istanze del territorio (benché la dimensione comunitaria, in quanto tale, non sia mai stata definita dalle disposizioni di legge, concentrate piuttosto sui contenuti, sulle caratteristiche soggettive dell'emittente, sui profitti e sui tetti di affollamento pubblicitario).

Il comma 5 dell'art. 16 della legge Mammì prevedeva che la radiodiffusione *sonora* a carattere comunitario fosse caratterizzata dall'assenza dello scopo di lucro ed esercitata da fondazioni, associazioni riconosciute e non riconosciute che fossero espressione di *particolari istanze culturali, etniche, politiche e religiose*, nonché società cooperative costituite ai sensi dell'art. 2511 c.c., che avessero per oggetto sociale la realizzazione di un servizio di radiodiffusione sonora a carattere culturale, etnico, politico e *religioso*.

La *particolarità* delle istanze espresse da ogni singola emittente comunitaria, sia essa radiofonica o televisiva, è una caratteristica essenziale di tale forma di emittenza. Qualora infatti, al contrario, l'emittente aspirasse a rappresentare ogni istanza culturale, politica e religiosa presente sul territorio in un'ottica di apertura e pluralismo interno, essa trascenderebbe sostanzialmente le finalità proprie per cui la disciplina dell'emittenza comunitaria è stata concepita.

La L. del 3 maggio 2004, n. 112, (c.d. legge Gasparri) ha modificato soltanto parzialmente la disciplina della radiofonia comunitaria, con l'intento di indirizzare nuove risorse economiche verso questo settore. In particolare la legge Gasparri ha innalzato il limite massimo orario per la trasmissione di pubblicità consentita alle emittenti comunitarie dall'originario 5% previsto dalla legge Mammì al 10%, e ha inoltre consentito alle radio comunitarie di avvalersi delle cosiddette *sponsorizzazioni*.

---

<sup>372</sup> ID., *op. cit.*, p. 8: «some consultees - particularly in the UK and Ireland - believe that CM provide a link between local communities and local public services».

<sup>373</sup> ID., *op. cit.*, p. 9: «[community medias] acts as a catalyst for local creativity and give resident artists and creative entrepreneurs a platform for testing new ideas and concepts with an audience».

La medesima legge, all'articolo 8, comma 8, ha inoltre consentito alle stazioni radio comunitarie la possibilità di interconnettersi tra loro per formare una "syndacation", cioè una rete di emittenti che trasmette in tutto o in parte gli stessi programmi, «a prevalente carattere comunitario».

Il Testo unico ha ripreso la medesima disciplina<sup>374</sup>, definendo con la locuzione di *emittente radiofonica a carattere comunitario* quell'emittente, nazionale o locale, caratterizzata dall'assenza dello scopo di lucro, che:

- (i) trasmette programmi originali autoprodotti per almeno il 30% dell'orario di trasmissione giornaliero compreso tra le ore 7 e le ore 21 (fermo restando che non sono considerati tali le trasmissioni di brani musicali intervallate da messaggi pubblicitari o da brevi commenti del conduttore della stessa trasmissione);
- (ii) può avvalersi di sponsorizzazioni;
- (iii) non trasmette più del 10% di pubblicità per ogni ora di diffusione.

L'art. 24 prevede che, fino all'adozione del piano nazionale di assegnazione delle frequenze di radiodiffusione sonora in tecnica analogica, la radiodiffusione comunitaria in ambito nazionale e locale su frequenze terrestri in tecnica analogica venga esercitata in regime di concessione da soggetti che abbiano la natura giuridica di associazione riconosciuta o non riconosciuta, fondazione o cooperativa priva di scopo di lucro. Inoltre va ricordato che, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 24, comma 1, e 42, comma 10, del Testo unico, al momento nessun soggetto privato può ottenere *nuovi* titoli abilitativi per l'uso di frequenze per la radiofonia analogica – sia essa commerciale o comunitaria – finché non verrà adottato il nuovo piano di assegnazione delle relative frequenze; «piano che, tuttavia, potrà essere adottato dall'Autorità solo dopo lo sviluppo (genericamente indicato) del mercato della radio digitale»<sup>375</sup>. Ciò comporta, in pratica, un congelamento *sine die* dell'intero mercato della radiofonia analogica

---

<sup>374</sup> Art. 2, comma 1, lettera bb), n. 1.

<sup>375</sup> AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, Delibera n. 366/13/CONS, recante gli *Esiti della consultazione pubblica relativa all'utilizzo, in tecnica analogica e digitale, delle frequenze in onde medie e corte, e comunque in bande inferiori a 30 MHz, allocate dal vigente piano nazionale di ripartizione delle frequenze ("PNRF") al servizio di radiodiffusione sonora.*

in FM, sia a livello nazionale che locale. Ne consegue che, salvi gli eventuali trasferimenti di proprietà o la cessazione delle attività di specifiche emittenti già attive, l'intero comparto rimarrà verosimilmente identico a come si trovava alla data del 30 settembre 2001 ancora per lunghi anni, o forse per decenni, senza possibilità di ingresso di nuovi soggetti (salvo i ricordati trasferimenti di proprietà).

Venendo invece all'ambito televisivo, l'emittente a carattere comunitario è quella che ha la responsabilità editoriale nella predisposizione dei programmi destinati alla radiodiffusione televisiva in ambito locale che si impegna a:

- a) non trasmettere più del 5% di pubblicità per ogni ora di diffusione;
- b) trasmettere programmi originali autoprodotti per almeno il 50% dell'orario di programmazione giornaliero compreso tra le 7 e le 21.

A seguito della cessazione definitiva delle trasmissioni televisive in tecnica analogica su frequenze terrestri, avvenuta il 4 luglio 2012, la definizione, contenuta nel Testo unico, di *emittente televisiva analogica a carattere comunitario*<sup>376</sup> ha cessato di trovare pratica applicazione nel nostro Paese.

È lecito affermare che, dall'approvazione della legge Mammì in poi, il sistema radiotelevisivo italiano sia sempre stato improntato a un *favor* nei confronti dell'emittenza comunitaria. Ciò si è concretizzato, in pratica, in un'agevolazione in termini di acquisizione delle frequenze e in una riduzione dei relativi oneri e costi. A questo primo dato, ne va aggiunto un altro. Secondo un *report* commissionato dal Consiglio d'Europa nel 2007, in Italia sarebbero state attive fino a quell'anno circa cento emittenti comunitarie, tre quarti delle quali riconducibili alla Chiesa cattolica<sup>377</sup>.

Questo dato di fatto, che ha certamente origine nell'esigenza di espressione e di evangelizzazione di massa delle confessioni religiose, ha fatto sì che

---

<sup>376</sup> Art. 2, comma 1, lettera aa), n. 3: «l'emittente per la radiodiffusione televisiva in ambito locale costituita da associazione riconosciuta o non riconosciuta, fondazione o cooperativa priva di scopo di lucro, che trasmette in tecnica analogica programmi originali autoprodotti a carattere culturale, etnico, politico e religioso, e si impegna: a non trasmettere più del 5 per cento di pubblicità per ogni ora di diffusione; a trasmettere i predetti programmi per almeno il 50 per cento dell'orario di trasmissione giornaliero compreso tra le ore 7 e le ore 21».

<sup>377</sup> P. M. LEWIS (A CURA DI), *Promoting social cohesion*, cit., p. 16: «Size of sector: 100 community stations, three quarters with connections to Catholic Church».

l'emittenza comunitaria assumesse un ruolo importante ai fini dell'esercizio effettivo della libertà di propaganda religiosa *ex art.* 19 Cost. In questo senso, il mondo delle radio e delle televisioni comunitarie può essere considerato un patrimonio prezioso che, tuttavia, ha subito e continuerà a subire nei prossimi anni veri e propri sconvolgimenti radicali. Ciò è vero, in particolare, per le TV comunitarie.

Fino allo *switch-off* digitale, le emittenti televisive comunitarie hanno trasmesso in tecnologia analogica sulla banda 800 MHz. Tuttavia, «nel 2007 l'ITU [*International Telecommunication Union*<sup>378</sup>] decise di modificare le allocazioni nella regione 1 [comprendente Africa, penisola araba, Europa e Russia], in particolare sottraendo agli usi televisivi le frequenze 790-862 MHz (la banda 800 MHz) e di dedicarle alla banda larga mobile. [...] L'Europa [...] si è immediatamente attivata per liberare i 72 MHz della banda 800 MHz e assegnarli agli operatori di telefonia mobile. In Italia e in Germania quei 72 MHz sono stati assegnati con una procedura d'asta e pagati poco più di 3 miliardi di euro per un uso ventennale»<sup>379</sup>.

In ottemperanza alle direttive internazionali per il coordinamento dello sfruttamento dello spettro radioelettrico nella regione 1 fissata dall'ITU, i commi da 8 a 19 dell'art. 1 della L. del 13 dicembre 2010, n° 220 (c.d. Legge di stabilità 2011) hanno dettato in Italia le modalità pratiche per l'attuazione del piano di ri-assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze, incidendo profondamente sull'emittenza televisiva locale e comunitaria.

In particolare, il legislatore ha previsto che l'AGCOM dovesse avviare la procedura per riassegnare i diritti d'uso delle frequenze della banda 800 MHz ai servizi di comunicazione elettronica mobili in larga banda, fissando la data del 31 dicembre 2012 come termine finale per la liberazione di tali frequenze. Al Ministero dello sviluppo economico è stato invece affidato il compito di

---

<sup>378</sup> L'*International Telecommunication Union*, con sede a Ginevra, è l'agenzia delle Nazioni Unite specializzata nel settore delle *information and communication technologies*. Essa è incaricata di favorire la comunicazione allocando su base planetaria lo spettro radio e le orbite satellitari, sviluppando e testando i nuovi standard tecnici e favorendo l'accesso ai sistemi di telecomunicazioni nel mondo.

<sup>379</sup> A. SASSANO, *4G, la rete in tasca*, in «*I quaderni speciali di Limes*», aprile 2012, p. 183.

sostituire le frequenze già assegnate nella banda interessata con altre liberate a seguito delle procedure di razionalizzazione dell'uso dello spettro in precedenza destinato alla diffusione di servizi di media audiovisivi in ambito locale, e soprattutto di definire criteri e modalità per l'attribuzione di compensazioni economiche agli operatori che avessero inteso facilitare il processo di liberazione, rilasciando volontariamente porzioni di spettro di cui fossero assegnatari.

Alla luce di tali mutamenti di sistema, e dopo che anche il “*beauty contest*”, inizialmente previsto come meccanismo di assegnazione del c.d. “dividendo digitale” (cioè delle frequenze disponibili per l'uso televisivo in ambito nazionale), è stato annullato e sostituito da una procedura di asta pubblica, l'esistenza stessa dell'emittenza televisiva di carattere comunitario nel nuovo quadro normativo è stata largamente posta in discussione.

Da molte parti sono stati denunciati i rischi, in termini di pluralismo esterno, anche in abito religioso, insiti nella riduzione drastica, se non nella sostanziale eliminazione, dell'emittenza televisiva comunitaria in Italia.

A fronte di questa situazione di grande incertezza dell'intero comparto dell'emittenza comunitaria televisiva, con le sue pesanti ripercussioni sull'esercizio effettivo della libertà di propaganda garantita dall'art. 19 Cost., la regolamentazione delle emittenti radiofoniche comunitarie invece non ha conosciuto sostanziali mutamenti nel corso degli anni. Ciò è dovuto principalmente al fatto che, come detto sopra (cfr. *supra* § 1.3.), il previsto avvio della radiodiffusione digitale nel nostro Paese non comporterà la cessazione dell'emittenza in tecnica analogica, ma al contrario – se e quando il lancio effettivamente avverrà – essa andrà ad affiancarvisi. Resta tuttavia fermo, come ricordato, il divieto di rilascio di nuove concessioni per la trasmissione analogica in FM fino all'approvazione del nuovo piano di assegnazione delle frequenze, a sua volta condizionata allo sviluppo del mercato della radio digitale (cosa che attualmente appare assai di là da venire).

Ad ogni modo, nonostante il congelamento dello *status quo* frequenziale, il mondo dell'emittenza radiofonica comunitaria di carattere religioso, che vede operare sul territorio italiano una molteplicità di stazioni radiofoniche di piccole

e medie dimensioni d'ispirazione cattolica, evangelica, avventista, valdese, metodista o di altro tipo<sup>380</sup> (un caso importante è quello di Radio Krishna Centrale, che «in passato è stata l'unica emittente religiosa a irradiare in ambito quasi nazionale»<sup>381</sup>, trasmettendo musica devozionale rivolta a persone che praticano il Bhakti-Yoga) è tuttora vitale e sembra destinato a proseguire la propria attività.

Da quanto si è appena ricostruito, si può affermare in sintesi che l'apporto fornito dall'emittenza comunitaria al pluralismo esterno di carattere religioso nei servizi di media audiovisivi e radiofonici appare di evidente importanza.

Facendo riferimento alla schematizzazione delle trasmissioni *di rilievo religioso* proposta in precedenza (cfr. *supra* § 3), nel caso di stazioni radio-TV comunitarie direttamente gestite da formazioni sociali a carattere religioso l'eventuale messaggio propagandistico, veicolato attraverso di esse, non costituirebbe una forma di *accesso* (in senso atecnico) da parte del soggetto che determina il messaggio a un mezzo di comunicazione gestito da terzi, e non implicherebbe dunque alcuna forma di intermediazione altrui. In altre parole, l'emittenza comunitaria, quando è gestita direttamente da gruppi *lato sensu* religiosi (e ciò, come abbiamo visto, avviene molto spesso), ha il pregio di rappresentare una forma di comunicazione *diretta*, esente da censure o da interpolazioni di qualsiasi tipo. Ciò, naturalmente, è vero anche quando si parla di stazioni radio-TV non di carattere comunitario, bensì commerciale, gestite da formazioni religiose; anche se in quest'ultimo caso le finalità dell'attività di emittenza non potrebbero che essere prevalentemente commerciali, con evidenti conseguenze di carattere economico anche sui costi di gestione dell'attività. Questi ultimi, nell'emittenza comunitaria locale, sono invece relativamente bassi,

---

<sup>380</sup> Cfr. R. PALUMBO, *Radio religiose*, in P. ORTOLEVA, B. SCARAMUCCI (A CURA DI), *Enciclopedia della Radio*, Milano, 2003: «sono presenti nell'etere radio legate agli avventisti, come Radio Voce della Speranza, emittente con sede a Firenze e con frequenze sparse sul territorio, dalla Sicilia al Veneto, e la Radio dell'Unione italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del settimo giorno, che si occupa prevalentemente di attualità, salute e naturalmente delle tematiche legate alla fede e ai testi sacri. Fra le radio evangeliche, spiccano Radio Torino Biblica, Radio voce del Vangelo (Lodi), Radio Cristiana Brianza, Radio Ravenna Evangelica, Radio Luca (Perugina), le numerose radio presenti in Sicilia, tra cui Radio voce amica (Ragusa) e Radio Evangelo (Caltanissetta, Catania)».

<sup>381</sup> G. CORDONI, P. ORTOLEVA, N. VERNA, *Le onde del futuro*, cit., p. 95.

così come gli oneri dovuti, e ciò ha favorito l'uso di tale strumento da parte di molte formazioni sociali a carattere religioso, intenzionate a soddisfare così le proprie esigenze comunicative e propagandistiche. Tale circostanza ha generato una proliferazione di voci differenti, tutte più o meno prossime al territorio, e di conseguenza un ambiente sostanzialmente plurale.

Inoltre, la speciale capacità di fidelizzazione propria di questo tipo di emittenza, proporzionale al grado di prossimità rispetto al pubblico, le ha attirato particolare attenzione da parte degli utenti, i quali, seppur generalmente meno numerosi di quelli raggiunti dalle emittenti commerciali, costituiscono un uditorio qualitativamente più ricettivo, portatore di una domanda di informazione che nelle stazioni radio e televisive comunitarie trova specifica soddisfazione.

Tuttavia, anche la comunicazione radiotelevisiva di carattere comunitario sembra gravata da problematiche di non poco momento. Alcune di queste hanno natura contingente: in particolare, le nuove allocazioni frequenziali stabilite dall'*International Telecommunication Union* e la loro implementazione da parte del legislatore italiano rischiano di ridimensionare in maniera più che drastica l'emittenza comunitaria televisiva. Altre criticità, soprattutto di natura economica, presentano invece un carattere strutturale. La sostanziosa quota di trasmissioni auto-prodotte che le stazioni radiofoniche e televisive comunitarie devono trasmettere e i limiti a cui, di contro, devono sottostare nella vendita agli inserzionisti di spazi adibiti a pubblicità commerciale contribuiscono a non rendere propriamente agevole l'investimento necessario per dotarsi di un simile spazio di radiodiffusione sonora o televisiva.

Orientativamente, il valore di mercato di un ramo di azienda comprendente una licenza per l'esercizio della radiodiffusione sonora a carattere comunitario in ambito locale su una singola frequenza – cioè quello che potremmo definire il livello-base dell'emittenza comunitaria, rispetto al quale *minus non datur* – oggi non sembra essere inferiore a circa quarantamila euro<sup>382</sup>. A tale somma è comunque necessario aggiungere il costo delle attrezzature, del mantenimento e della gestione del canale.

---

<sup>382</sup> Il dato deriva da una ricerca di mercato informale, svolta dallo scrivente, senza carattere di scientificità.



Realtà più vaste – fino al massimo livello di irradiazione dell'intero territorio nazionale (unico esempio possibile in ambito religioso: Radio Maria) – implicano costi industriali estremamente più rilevanti, alla portata, se non proprio di pochi, sicuramente non di molti.

La constatazione, del tutto pacifica, dell'esistenza di barriere all'ingresso (non soltanto di natura economica ma relative anche a limiti tecnici e all'affollamento determinato dall'alto numero di operatori già attivi) nel mercato dell'emittenza comunitaria dimostra che questo strumento – pure importante, nonostante corra oggi seri rischi di ridimensionamento – non può garantire a «tutti», come recita l'art. 19 Cost., di fare propaganda della propria convinzione religiosa.

In questo senso, ed entro i limiti del ragionamento appena svolto, dimostrano la propria attualità le affermazioni di chi, già all'indomani della “liberalizzazione” dell'etere su base locale, avvertiva che la necessaria soggezione dell'emittenza privata alle logiche economiche che regolano il mercato radiotelevisivo – seppur mitigate, come avviene nel settore dell'emittenza *no profit* – avrebbero fatto sì che «i valori areligiosi (ateismo, indifferentismo, agnosticismo, ecc.), non essendo espressioni di alcun gruppo sociale, sarebbero [stati] inevitabilmente destinati all'emarginazione e all'esclusione da quel confronto di idee che è invece auspicabile»<sup>383</sup>. A ciò è il caso di aggiungere che anche tra i valori religiosi confessionali che siano espressione di gruppi sociali, quelli supportati da una maggiore forza economica hanno oggi, su un piano di fatto, una maggiore possibilità di diffusione.

### **3.3. Pubblicità sui servizi di media audiovisivi e radiofonici e propaganda di carattere religioso**

---

<sup>383</sup> S. LARICCIA, *Diritti civili e fattore religioso*, Bologna 1978, p. 42.

### **3.3.1. Storia e natura delle intersezioni tra la pubblicità nei servizi di media audiovisivi e radiofonici e il fattore religioso**

Per cogliere i significati e la rilevanza, ai fini della riflessione che qui ci occupa sul pluralismo di carattere religioso nei servizi di media audiovisivi e radiofonici, delle intersezioni tra la pubblicità radiofonica e televisiva e il fattore religioso, sembra necessario assumere in prima battuta una prospettiva storica.

Le prime trasmissioni pubblicitarie della storia della radiofonia italiana risalgono al 1926, anno di fondazione della SIPRA (Società Italiana Pubblicità Radiofonica Anonima<sup>384</sup>), oggi rinominata Rai Pubblicità.

Inizialmente, la pubblicità radiofonica si manifestò nella forma di semplici comunicati trasmessi tra un programma e l'altro. A partire dal 1936, invece, furono adottate a scopi di promozione commerciale modalità espressive più complesse e tematicamente integrate con il contenuto editoriale del flusso di programmazione: memorabile e significativa, in questo senso, fu l'operazione di co-sponsorizzazione dello sceneggiato radiofonico "*I quattro moschettieri*" da parte della Società Anonima Perugina e della Società Anonima Buitoni, le quali, attuando quella che oggi definiremmo un'operazione a premio<sup>385</sup>, invitavano l'uditorio ad acquistare i rispettivi prodotti al fine di collezionare figurine tematiche dei Quattro Moschettieri, la cui raccolta avrebbe poi dato diritto a ricevere dei premi.

Già da queste brevi cenni risulta evidente come l'esperienza storica consenta di dire che la pubblicità radiofonica, in Italia, si è sviluppata sul solco di modelli già rodati in altre realtà nazionali, e soprattutto nella radiofonia

---

<sup>384</sup> Cfr. C. NARDELLO, C. A. PRATESI (A CURA DI), *Il marketing televisivo*, Roma 2007, p. 114: «inizialmente di proprietà dell'URI (Unione Radiofonica Italiana), [la SIPRA] si occupa di raccogliere e gestire i proventi pubblicitari radiofonici. Alcuni anni più tardi diventa una società del gruppo IRI e il suo grande sviluppo coincide con l'avvento della televisione (1954), in quanto ha inizio quasi per automatismo l'attività di vendita di spazi pubblicitari sul mezzo, oltre a quelli radiofonici».

<sup>385</sup> Ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 2001, n. 430, sulla disciplina dei concorsi e delle operazioni a premio nonché delle manifestazioni di sorte locali, sono considerate operazioni a premio le manifestazioni pubblicitarie che prevedono le offerte di premi a tutti coloro che acquistano o vendono un determinato quantitativo di prodotti o di servizi e ne offrono la documentazione raccogliendo e consegnando un certo numero di prove documentali di acquisto, nonché le offerte di un regalo a tutti coloro che acquistano o vendono un determinato prodotto o servizio.

nordamericana, che sin dal 1922<sup>386</sup> è andata caratterizzandosi per una massiccia infiltrazione pubblicitaria e persino per forme, assai evolute, di *proto-branded entertainment*<sup>387</sup>.

Viceversa, la pubblicità televisiva nacque e si sviluppò nel nostro Paese in una forma assolutamente peculiare (quella che Daniele Pittèri definisce appunto «la via italiana»<sup>388</sup>), figlia di un compromesso inedito, per l'epoca, tra la funzione educativo-pedagogica attribuita alla TV dei primi anni<sup>389</sup> ed esigenze, prettamente economiche, di apertura al mercato<sup>390</sup>.

Nella sua prima incarnazione, la pubblicità televisiva fu volutamente emarginata dal resto della programmazione, rinchiusa tra parentesi, costretta a raccontare delle storie compiute, distinte dal contenuto strettamente commerciale, in un chiaro «tentativo pedagogico e paternalistico di salvaguardia dello spettatore»<sup>391</sup>. La struttura delle prime pubblicità televisive (racchiuse nella celeberrima rubrica “*Carosello*”) constava infatti di due momenti ben separati: una prima parte narrativa, costituita da cortometraggi auto-conclusi – benché serializzati – per lo più di carattere brillante della durata esatta di 105 secondi

---

<sup>386</sup> La prima pubblicità radiofonica trasmessa negli USA, alle ore 17:00 del 28 agosto 1922, fu quella della Queensboro Corporation, agenzia immobiliare di New York, sull'emittente WEAJ (oggi WNBC): cfr. B. JOHNSON, *Rich and famous in thirty seconds*, Lincoln 2000, p. xvii.

<sup>387</sup> Nel mercato pubblicitario si definisce *branded entertainment* una particolare forma di associazione di contenuti d'intrattenimento a un marchio. L'inserzionista assume il ruolo di (co)produttore di un contenuto d'intrattenimento originale, con lo scopo di comunicare al pubblico la propria immagine imprenditoriale attraverso la creazione di collegamenti tra il contenuto editoriale stesso e il marchio. Questa pratica consente di veicolare in maniera particolarmente efficace temi e valori collegati al *brand*.

<sup>388</sup> Cfr. D. PITTERI, *La pubblicità. La via italiana*, in M. MORCELLINI (A CURA DI), *Il medioevo italiano*, cit..

<sup>389</sup> Cfr. *ex multis* G. GUAZZALOCA, *Il governo della televisione o la televisione del governo? Il rapporto tra TV e sistema politico in Italia (1954-1975)*, in G. GUAZZALOCA (A CURA DI), *Governare la televisione? Politica e TV in Europa negli anni cinquanta-sessanta*, Reggio Emilia 2007, p. 109: «a differenza di altri settori dell'industria della cultura e dello spettacolo come il cinema, l'editoria e l'arte, la televisione divenne infatti il principale veicolo di intervento culturale e sociale della DC e degli intellettuali a essa legati ed ebbe, nella scelta dei programmi e del palinsesto, una chiara impostazione pedagogico-educativa».

<sup>390</sup> Cfr. G. FALABRINO, *A dir le mie virtù*, Milano 1992, p. 81 s.: «allora la RAI era un monopolio e, inoltre, i suoi dirigenti, laici e cattolici, venivano da una educazione che demonizzava i mercanti nel tempio della cultura e considerava una buona tradizione italiana l'abitudine alla povertà; quindi la pubblicità appariva come il grimaldello dell'americanismo industriale e protestante contro le parche abitudini dei frugali italiani. [...] Ma la RAI aveva bisogno di soldi, non bastando il canone».

<sup>391</sup> D. PITTERI, *La pubblicità*, cit., p. 313.

(115 tra il 1959 e il 1960), «cui seguiva una seconda parte del tutto slegata dalla precedente – definita “codino” – destinata alla pubblicizzazione del prodotto»<sup>392</sup> della durata di 30 secondi (35 tra il '59 e il '60). Tale e tanta era la separazione tra le due parti del messaggio pubblicitario, quella narrativa e quella propriamente commerciale, che la Rai aveva inizialmente pensato di produrre in proprio le scenette, stabilendone quindi sia i contenuti che le modalità espressive, per poi legarvi in maniera casuale i “codini” commissionati dagli inserzionisti. Soltanto delle ragioni di ordine pratico-produttivo spinsero a un ripensamento e alla delega agli stessi inserzionisti di tutte le fasi della realizzazione della pubblicità, dalla scelta della storia a quella dell'agenzia incaricata della produzione, a patto che tali prodotti audiovisivi fossero poi approvati per tempo dalla Società per Azioni Commerciali Iniziative di Spettacolo (SACIS, oggi denominata Rai Trade, nata nel 1955 col compito di coordinare e controllare il materiale pubblicitario trasmesso dalla Rai) e mantenessero i termini di lunghezza pattuiti<sup>393</sup>.

Nel periodo storico fin qui considerato non esisteva – e non avrebbe di fatto potuto esistere – alcuna correlazione tra la pubblicità veicolata attraverso i servizi pubblici di media audiovisivi e radiofonici e il fattore religioso comunque declinato. In quella fase il problema del pluralismo religioso nel mercato della pubblicità radiofonica e televisiva non fu mai sollevato poiché, per ragioni culturali prima ancora che giuridiche, sarebbe risultato semplicemente inconcepibile qualunque accostamento tra la comunicazione religiosa e lo strumento della pubblicità.

Come si è già ricordato, all'epoca la televisione di Stato riservava alla religione cattolica (e soltanto ad essa) ben altri spazi, «secondo gli orientamenti edificanti impressi alla programmazione RAI dall'allora amministratore delegato Filiberto Guala»<sup>394</sup> e dai suoi successori: oltre alle funzioni religiose cattoliche trasmesse ogni domenica, si ricordano a questo proposito rubriche come “*Sguardi sul mondo*” (dal 1959 ribattezzata “*La posta di Padre Mariano*”), “*In*

---

<sup>392</sup> D. PITTERI, *La pubblicità*, cit., p. 309.

<sup>393</sup> Cfr. M. GIUSTI, *Il grande libro di Carosello*, Milano 2004, p. 13.

<sup>394</sup> A. GRASSO, *Storia della televisione italiana*, Milano 2000, 78

*famiglia*” e “*Chi è Gesù*”, tutte condotte dallo stesso *anchorman*, il già citato torinese Padre Mariano (al secolo Paolo Roasenda) del convento romano dei Frati Minori Cappuccini di via Veneto. Sul versante pubblicitario, invece, le *Note per la realizzazione della pubblicità televisiva* dettate dalla SACIS e la conseguente attività di censura preventiva effettuata dallo stesso ente sull’unica forma di pubblicità televisiva esistente (il *Carosello*) impedivano, con un’intransigenza divenuta proverbiale tra gli addetti ai lavori, che la comunicazione commerciale potesse offendere il pubblico decoro e il sentimento religioso. In ciò si esauriva qualunque possibile rapporto, interferenza o contrasto tra pubblicità commerciale radiotelevisiva e comunicazione religiosa.

Col passare degli anni e con la liberalizzazione del mercato pubblicitario in radio e TV, fenomeno non solo parallelo ma addirittura consustanziale alla nascita dell’emittenza privata, la prassi pubblicitaria nella televisione italiana è andata poi uniformandosi – nella forma – a quella degli altri Stati occidentali, che già agli albori degli anni Cinquanta prevedevano «formule molto simili a quelle attuali: una durata media di 30 secondi e alcuni *reminders* di 15 o addirittura di 7 secondi»<sup>395</sup>.

Quanto invece ai contenuti, è importante ricordare alcuni rilevanti elementi di contesto: negli anni che vanno tra il 1971 e il 1975, mentre la pubblicità televisiva diffusa in ambito nazionale rimaneva incatenata ai rigidissimi schemi censori della SACIS, si andò registrando un drastico cambiamento stilistico del mercato pubblicitario extra-televisivo nel suo complesso. Gli studiosi della comunicazione pubblicitaria da un punto di vista sociologico concordano nel ritenere che fu proprio a partire da quegli anni che la comunicazione commerciale, specie nella cartellonistica stradale e sulla stampa, imboccò con convinzione la via del ricorso «a immagini di corpi nudi femminili, o parti di essi», riferendosi «a situazioni a forte connotazione sessuale, con presenza di coppie o gruppi, dove tutta la componente erotica è stigmatizzata in una serie di segni espliciti connessi al “prima” o al “dopo”», e cominciò a fare «largo uso di doppi sensi verbali a sfondo sessuale» tramite «metafore visive, sufficientemente

---

<sup>395</sup> D. PITTERI, *La pubblicità*, cit., p. 308.

esplicite, dove donne e – talvolta – uomini interagiscono in modo allusivo con oggetti»; sicché non stupisce la circostanza che, proprio in quel periodo di “rincorsa” allo shock emotivo-comunicazionale a finalità pubblicitarie, si cominciarono a registrare i primi violenti scontri anche fra il mondo della pubblicità e quello della religione: «basta pensare alla famosa campagna dei Jeans Jesus che abbinava a signorine discinte gli *headlines*: *Non avrai altro jeans all’infuori di me* e *Chi mi ama mi segua*»<sup>396</sup>.

Nel gusto e nei costumi comunicativi dell’Italia di quegli anni va quindi rintracciata l’origine dell’oggi ben nota «prassi [...] di usare immagini [...] che hanno esclusivamente lo scopo di scioccare, forse anche inorridire, per richiamare l’attenzione dei consumatori»<sup>397</sup>.

Fu proprio in tale clima culturale e industriale che, a partire dal 1974, si esaurì per via giurisprudenziale il monopolio pubblico dell’emittenza televisiva in ambito locale; e, di conseguenza, fu a quel tipo di standard pubblicitario – ispirato a «forme arcaiche e conservatrici, a modelli retrivi e reazionari» e «allo stereotipo maschile più brutale e dominante»<sup>398</sup> – che per la prima volta si spalancarono le porte della televisione, lasciando libero l’ingresso a un gran numero di operatori commerciali e industriali che ne erano stati fin lì esclusi.

In ambito radiotelevisivo si venne quindi a creare un mercato pubblicitario “claudicante”, in cui la comunicazione commerciale veicolata sulle reti nazionali – statali – e su quelle locali – private – si differenziava sia per volume (i numerosi privati offrirono agli inserzionisti molto più spazio di quanto fosse messo a disposizione dalla SIPRA-Rai, e a prezzi molto più economici<sup>399</sup>), sia

---

<sup>396</sup> D. PITTEI, *La pubblicità. La via italiana*, cit., p. 357 s.

<sup>397</sup> F. LA CAMERA, *Religione e pubblicità commerciale*, cit., p. 1000.

<sup>398</sup> D. PITTEI, *La pubblicità. La via italiana*, cit., p. 357 s.

<sup>399</sup> C. NARDELLO, C. A. PRATESI (A CURA DI), *Il marketing televisivo*, cit., pp. 114 s.: «alla fine degli anni Cinquanta ogni ciclo di spot costava circa un milione e mezzo di lire e la produzione era affidata completamente ai privati, ma con la supervisione della SIPRA stessa che poteva decidere della messa in onda o meno del ciclo e, quindi, svolgeva vere e proprie funzioni di censura. Negli anni Ottanta a SIPRA si affianca Publitalia, società nata dalla volontà di Silvio Berlusconi di affermare un nuovo modello di business nella vendita di spazi pubblicitari televisivi. La presenza di Publitalia rompe la condizione di monopolio, ma soprattutto introduce degli elementi di innovazione commerciale. Infatti, la raccolta non avviene più in forma passiva, ossia attendendo che gli inserzionisti richiedano spazi nel palinsesto pubblicitario, ma al contrario con la ricerca di clienti potenziali attraverso una rete di consulenti opportunamente formati. Inoltre, viene introdotta una politica di vendita che punta alla forte personalizzazione

per contenuti, «in quanto la RAI era assoggettata al regime della SACIS, mentre le emittenti private erano libere da vincoli che non fossero autoimposti tramite l'adesione al Codice di Autodisciplina»<sup>400</sup>.

Proprio lo sviluppo del Codice di Autodisciplina (C.A.) prodotto dall'Istituto dell'autodisciplina pubblicitaria, sia in termini di crescita esponenziale del numero e della qualità delle adesioni, sia in termini di cogenza che fu progressivamente riconosciuta alle regole di condotta espresse dal codice, sembrò rappresentare una sorta di reazione a questo decadimento stilistico della comunicazione pubblicitaria, volta al tentativo di difendere la credibilità della pubblicità come istituzione.

In relazione alla qualificazione giuridica e dunque alla cogenza del C.A. è peraltro da notare come l'opinione dottrinale prevalente per la gran parte degli anni Settanta considerasse gli antesignani di tale codice – nelle versioni del 1966 e del 1971, denominate “Codice della lealtà pubblicitaria” – come complessi di regole pregiuridiche<sup>401</sup>; normative proprie di un'*istituzione*, per dirla con Santi Romano, autonoma e indipendente dall'ordinamento statale<sup>402</sup>; un sistema di norme di «deontologia etica»<sup>403</sup> di «natura consuetudinaria»<sup>404</sup>; insomma, regole il cui rispetto era giuridicamente e sostanzialmente facoltativo.

Soltanto dopo la sentenza del Tribunale di Milano del 22 gennaio 1976, e in parallelo con l'espansione del mercato pubblicitario radiotelevisivo, il Giurì di autodisciplina pubblicitaria, organo autoregolamentare preposto alla repressione delle condotte pubblicitarie contrarie al C.A., «pur riconoscendo di non avere giurisdizione su soggetti non aderenti al Codice di Autodisciplina, in pratica ha frequentemente tentato di estendere l'ambito soggettivo di applicazione delle

---

dell'offerta, senza vincoli rigidi sulla quantità di spazi acquistabili dagli inserzionisti, con sconti dal listino e con la possibilità di legare i prezzi agli obiettivi di vendita effettivamente raggiunti dai clienti».

<sup>400</sup> R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2004, p. 251.

<sup>401</sup> Cfr. L. SORDELLI, *Problemi giuridici della pubblicità commerciale*, Milano 1968, pp. 239 ss.

<sup>402</sup> Cfr. P. R. MENICHETTI, *Natura giuridica e funzioni del codice di lealtà pubblicitaria*, Milano 1968, p. 11.

<sup>403</sup> Cfr. GIURÌ 24-11-1966; Giurì 10-11-1970; Giurì 54/73; Giurì 86/74.

<sup>404</sup> Cfr. M. FUSI, *Il nuovo codice di lealtà pubblicitaria nella giurisprudenza del Giurì*, Milano 1971, 28.

norme del Codice al di là dei casi di adesione esplicita dell'utente»<sup>405</sup>, fino a stabilire uno standard di mercato che rende oggi le regole del C.A. un parametro di valutazione della diligenza professionale di chi opera, a vario titolo, nel settore di riferimento.

A ciò si aggiunga l'avvento di un altro fatto storico, che ha determinato, seppur indirettamente, una svolta epocale nel rapporto tra pubblicità e fattore religioso in Italia: l'istituzione del sistema di finanziamento noto come otto per mille.

Non vi è alcun dubbio, infatti, che l'introduzione del nuovo sistema di finanziamento basato sulla libera scelta dei contribuenti sia stata l'elemento scatenante dell'ingresso massiccio della Chiesa cattolica – e successivamente delle altre confessioni – nel mercato della pubblicità televisiva e radiofonica in qualità di inserzionista. E, di conseguenza, abbia rappresentato l'apertura di un nuovo e assai diverso filone di intersezioni tra pubblicità e fattore religioso.

Come ha scritto un autorevole esponente della gerarchia ecclesiastica, nonché esperto di comunicazione radiotelevisiva, come Mons. Dario E. Viganò, l'otto per mille è stato interpretato sin da subito come «una svolta epocale che impo[s]e alle chiese, e in particolare alla Chiesa cattolica, un profondo ripensamento delle proprie strategie comunicative», all'interno del quale «l'adozione per il *medium* televisivo di una forma espressiva come quella dello spot (derivante da logiche commerciali) [...] si è rivelata particolarmente efficace per fronteggiare due aspetti scaturenti dal nuovo provvedimento come:

- l'introduzione di una “dinamica competitiva” tra i diversi culti [...];
- la mancanza di un finanziamento minimo ed “automatico” tale per cui, in mancanza di firme, la Chiesa non riceverebbe alcun sostentamento per la propria struttura e

---

<sup>405</sup> E. APA, *La pubblicità commerciale*, cit., pp. 9 s: «in alcuni casi, [...] la giurisdizione si è ritenuta sussistere in base alla presunzione di inserimento di clausola di accettazione [delle norme del C.A.] [...]. Altra strada seguita è stata quella di ritenere che la clausola di accettazione dovesse ritenersi inserita anche in contratti che non la prevedono esplicitamente, in quanto da decenni essa è normalmente inserita nei contratti [...]. Altra via battuta [...] è stata quella del richiamo agli usi, invocando ora l'art. 1374 [...] ora l'art. 1340».



le proprie attività. Vi è quindi la necessità di sollecitare, anno per anno, in occasione della dichiarazione dei redditi, la partecipazione dei singoli»<sup>406</sup>.

Gli spot televisivi della Conferenza episcopale italiana, aventi ad oggetto la scelta fiscale di destinazione dell'otto per mille, hanno rappresentato «un vero e proprio *shock comunicativo* nell'universo dei fruitori, intendendo con questo termine non tanto un qualcosa di negativo, quanto piuttosto il fatto che il vedere veicolare dal mezzo pubblicitario particolari aree semantiche (relative al ruolo della Chiesa, alla carità, al denaro e al coinvolgimento del pubblico su queste tematiche) abbia rappresentato un forte stimolo percettivo in un pubblico ormai intorpidito e travolto da una grande quantità di messaggi pubblicitari», ed è stato perciò percepito come «qualcosa di radicalmente nuovo nell'ambito delle forme comunicative adottate dalla Chiesa»<sup>407</sup>.

Tirando quindi le somme di quanto appena detto, si può sinteticamente affermare che a partire dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso – in conseguenza, prima, della nascita del sistema radiotelevisivo misto e, poi, dell'introduzione dell'otto per mille – sono andati creandosi e sviluppandosi in Italia due diversi modelli di interazione tra il fattore religioso e il fenomeno pubblicitario nei servizi di media audiovisivi e radiofonici: da un lato, le pubblicità commerciali che utilizzano temi, simboli, riferimenti religiosi per far presa sul pubblico; dall'altro, gli spot radiofonici e televisivi direttamente commissionati da formazioni sociali a carattere religioso, per lo più a scopi propagandistici.

È opportuno esaminare separatamente le due fattispecie.

### **3.3.2. La pubblicità commerciale che fa uso di elementi riferibili alla sfera del sacro**

La pubblicità radiotelevisiva che usa elementi religiosi come leva comunicativa per catturare l'attenzione del consumatore ha, in Italia, una lunga e

---

<sup>406</sup> D. E. VIGANÒ, *Chiesa e pubblicità – Storia e analisi degli spot 8x1000*, Soveria Mannelli 2011, pp. 89 s.

<sup>407</sup> CENSIS, *Il raccolto della solidarietà*, Milano 1994, p. 162.

significativa tradizione<sup>408</sup>, la cui origine – come si è appena riferito – può essere datata alla prima metà degli anni Settanta del secolo scorso.

Benché questo genere di comunicazione promani da imprese e abbia finalità prettamente commerciali – non prestandosi perciò a farsi veicolo di propaganda di carattere religioso – esso interseca il fattore religioso in una maniera spesso traumatica, tale da suscitare scandalo o riprovazione nel pubblico. Si tratta perciò di una comunicazione che desta particolare attenzione e implica esigenze particolarmente stringenti di tutela della collettività.

In aggiunta ai divieti imperativi di discriminazione basata sulla religione, già esaminati *sub* § 3, rileva a tale proposito soprattutto l'art. 10 C.A., il cui primo comma prevede che «la comunicazione commerciale non deve offendere le convinzioni morali, civili e religiose».

L'esatta portata di tale divieto è stata a più riprese specificata dalla giurisprudenza del Giurì di autodisciplina pubblicitaria nel corso degli ultimi decenni. Particolare importanza, all'interno della gran mole di pronunce sul punto, assume la decisione n. 20/2012, relativa al telecomunicato “*Red Bull - Confessionale*”, con la quale il Giurì ha ordinato la cessazione, per contrasto con l'art. 10 C.A., di uno spot della nota marca di *energy drink*. Lo spot, infatti, è stato ritenuto idoneo a «dissacrare attraverso una narrazione capovolgente un momento importante della vita religiosa» in maniera tale da valicare i «vincoli del rispetto verso il prossimo».

Ciò che rende tale pronuncia una pietra angolare dell'analisi dell'intersezione tra fattore religioso e pubblicità commerciale in Italia è il fatto che, nella relativa motivazione, il Giurì ha ritenuto opportuno chiarire – con specificazioni e argomenti mai proposti con eguale chiarezza – quale sia esattamente la natura del rapporto tra l'art. 10 C.A. e il paradigma della laicità che connota l'ordinamento italiano.

Il Giurì ha affermato che «la presenza nel tessuto normativo dell'ordinamento autodisciplinare della specifica disposizione espressa all'art. 10 impedisce di dare ingresso ad una idea di neutralità dei messaggi pubblici nel

---

<sup>408</sup> Per una rassegna di precedenti, cfr. per tutti F. LA CAMERA, *Religione e pubblicità commerciale*, cit.

senso di indifferenza alle scelte religiose dei singoli e quindi di mancanza di tutela di queste», chiarendo, con tale inciso, che, in conformità al modello di laicità c.d. positiva<sup>409</sup> che caratterizza la *regolazione* del pluralismo in Italia<sup>410</sup>, il fattore religioso – in ambito pubblicitario – non può essere relegato alla dimensione privata dei singoli cittadini ma deve senz'altro rilevare sul piano pubblico.

È stata dunque respinta dall'istituzione autoregolamentare ogni teoria separatista, così come ogni opzione esasperatamente laicista e finanche ogni forma di neutralità che si traduca in indifferentismo o astensionismo verso il fattore religioso.

Tuttavia, tale attenzione al fattore religioso sembra rilevare, nella prospettazione del Giurì, in quest'ambito soltanto come limite alla libertà di espressione pubblicitaria e mai come spazio entro cui quest'ultima possa lecitamente esercitarsi.

Risulta infatti chiaro come l'ordinamento autodisciplinare sia improntato ad una neutralità che:

- a) non sia intesa nel senso di indifferenza alle scelte religiose dei singoli e quindi di mancanza di tutela di queste;
- b) sia sempre cedevole rispetto alle convinzioni religiose del pubblico in ogni caso di vero ed effettivo contrasto.

Il terzo elemento costitutivo della peculiare laicità teorizzata dall'organo giudicante dello IAP si ricava poi dal seguente passaggio della pronuncia del 2012: «il diritto al rispetto», scrive il Giurì, «può essere intensamente tutelato quando si tratti di rispettare gruppi minoritari, perché solo in tal caso esso costituisce il traguardo nella lotta senza fine contro la soggiogazione», mentre

---

<sup>409</sup> L. MUSSELLI, *Diritto e religione in Italia ed in Europa*, Torino 2011, p. 15: «tale principio secondo la giurisprudenza costituzionale, non implica indifferenza dello Stato davanti al fattore religioso, bensì equidistanza ed imparzialità del legislatore rispetto a tutte le confessioni religiose in un regime di pluralismo culturale e religioso».

<sup>410</sup> Cfr. S. DOMIANELLO, *Prefazione*, in S. DOMIANELLO (A CURA DI), *Diritto e religione in Italia*, Bologna 2012, p. 8: «il modello di laicità della Repubblica italiana si presenta oggi [...] come un modello che promuove l'uso della laicità giuridica nella veste estremamente succinta di una tecnica procedurale di regolazione del pluralismo da considerare *good enough* (ossia: buona abbastanza) per contribuire alla migliore riuscita di un sistema democratico».

viceversa «il bilanciamento potrebbe generare esiti diversi qualora si trattasse di mancanze di rispetto verso gruppi egemoni».

La direttrice teorica entro cui sembra muoversi il Giurì sembra quindi fondata sull'idea che l'intensità della tutela del sentimento religioso debba essere inversamente proporzionale al grado di diffusione di tale sentimento nella società. L'unico correttivo consisterebbe nell'evitare di «ampliare i sentimenti di vittimizzazione» di «singoli gruppi minoritari» fino al punto da «far tacere voci intelligenti e graffianti che sono sempre ultraminoritarie». Tra i gruppi minoritari di cui sopra, il Giurì ascrive anche i credenti (cattolici, s'intende), che «a differenza di quanto accadeva in un passato anche recente, nella attuale situazione nazionale ed europea, [...] sono una minoranza sia pure cospicua».

Una simile ricostruzione del principio di eguaglianza sostanziale *ex art. 3 Cost.* sembra declinare il carattere sociale e interventista dell'ordinamento come la base di legittimazione di una sorta di potere di riequilibrio proprio del Giurì, che può quasi spingersi a giustificare una discriminazione “al contrario”, basata sull'assunto che le convinzioni egemoni nella società trovino in sé la forza di difendersi e sopportare le offese altrui, mentre quelle meno presenti e numericamente più deboli richiedano un livello di tutela maggiore.

È da sottolineare tuttavia che una simile tesi non dovrebbe trovare spazio nel nostro ordinamento costituzionale, al pari di ogni altro tipo di discriminazione basata sul maggiore o minore numero degli appartenenti alle varie formazioni sociali a carattere religioso presenti nella Repubblica. È infatti ormai un pacifico portato della giurisprudenza della Corte costituzionale che «ogni violazione della coscienza religiosa è sempre violazione di quel bene e di quel diritto nella loro interezza e tale dunque da riguardare tutti allo stesso modo, indipendentemente dalla confessione religiosa cui eventualmente si appartenga». Non sembra che nell'ordinamento autodisciplinare possano legittimamente affermarsi concezioni opposte sul punto (per quanto esse siano radicate nella giurisprudenza del Giurì), nemmeno se ciò avviene perché, sulla base di dati

statistici non sostanziati, si suppone che i cattolici siano oggi minoranza nello Stato<sup>411</sup>.

### 3.3.3. Gli spot commissionati da formazioni sociali a carattere religioso

Se il ricorso alla pubblicità televisiva da parte di enti religiosi rappresenta una novità relativamente recente per l'Italia, altre realtà più ampie e complesse sotto il profilo sociale e mediatico vantano una tradizione assai più lunga e consolidata.

È stato addirittura stimato che l'articolata campagna pubblicitaria della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni americana denominata "Homefront", con la quale per decenni quella confessione religiosa ha veicolato con un efficace linguaggio patemico<sup>412</sup> messaggi assiologici di amore familiare e di rispetto umano, associandoli al proprio "brand", rappresenti probabilmente il maggior successo in termini di diffusione dell'intera storia della pubblicità televisiva statunitense<sup>413</sup>. In ragione di tale pratica diffusa e del radicamento storico di questa forma di espressione, certa pubblicitaria divulgativa americana ha coniato il neologismo "godvertisement", crasi dei termini "God" (Dio) e

---

<sup>411</sup> In merito alla tutela del sentimento religioso, con particolare riguardo alle offese alla sensibilità religiosa individuale e collettiva, si rinvia per tutti a A. VITALE, *La tutela del sentimento religioso*, in M. C. FOLLIERO, A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi, Quaderno 2*, Torino 2013, pp. 39 ss.

<sup>412</sup> Cfr. A. MELCHIORRI, *La dimensione patemica negli spot*, in I. PEZZINI (A CURA DI), *Trailer, spot, videoclip, siti, banner. Le forme brevi della comunicazione audiovisiva*, Roma 2002, p. 112: «analizzando la presenza di una dimensione specificamente patemica all'interno di qualunque forma di significazione, la semiotica greimasiana ha radicalmente trasformato il modo di pensare la "passione" come istanza opposta alla "ragione", proponendo invece di considerarla come una delle fondamentali componenti di ogni tipo di discorso: di quello letterario non meno di quello televisivo, di quello pittorico figurativo non meno di quello pubblicitario». Il testo, dopo aver analizzato alcuni esempi rappresentativi di pubblicità televisiva (in particolare uno spot del portale internet Lycos del novembre 2000 e uno della IBM del settembre 2000), sostiene (pp. 142 s.) che «la dimensione patemica del senso sia fondamentale nella costruzione dello spot pubblicitario, e di conseguenza essa sia una delle variabili imprescindibili da considerare nella lettura e nell'interpretazione di questo tipo di messaggio. Pubblicità e passione, marketing ed emozione, economia e desiderio: [...] questi termini non sono da considerare solamente come coppie di contrari; risulta a nostro avviso molto più produttivo pensarli come concetti dai confini molto meno netti di come il senso comune sia disposto a considerarli».

<sup>413</sup> Cfr. C. SMITH, *LDS Ads The Message: Family First*, in «*The Salt Lake Tribune*», 15 giugno 2002: <http://www.freerepublic.com/focus/f-religion/700831/posts>

“*advertisement*” (pubblicità)<sup>414</sup>, per definire con grande potenza evocativa tutta l’area di intersezione tra la comunicazione pubblicitaria e il fattore religioso.

Lo studio del tema, anche alla luce della più consolidata esperienza estera, non può che partire da una sommaria analisi delle dinamiche con cui, in concreto, una formazione sociale a carattere religioso può inserirsi nella filiera pubblicitaria da inserzionista, rapportandosi – secondo i normali standard di mercato – con i seguenti soggetti professionali:

1. l’agenzia pubblicitaria, che assiste l’inserzionista «nell’impostazione della strategia di comunicazione e nella creazione di una campagna pubblicitaria (in particolare dello sviluppo creativo e della produzione)»<sup>415</sup>;
2. gli istituti di ricerca, che conducono analisi di mercato finalizzate a guidare l’inserzionista verso un investimento pubblicitario il più possibile efficace ed efficiente;
3. i centri media, che svolgono varie attività strategiche: dalla selezione dei mezzi di comunicazione su cui veicolare la campagna all’allocazione del budget tra di essi, dalla scelta dei formati disponibili a quella della collocazione nei palinsesti, dalla fissazione della durata della campagna alla gestione della pressione pubblicitaria nell’arco di tempo prestabilito (c.d. *gross rating point* o GRP), dal calcolo del costo-contatto<sup>416</sup> alla formulazione concreta di proposte di acquisto di spazi, dalla negoziazione dei prezzi e degli altri dettagli tecnici alla verifica della corretta trasmissione degli spot, fino alla gestione amministrativa e contabile e all’analisi finale dei risultati ottenuti;

---

<sup>414</sup> La genesi del neologismo, legata pressoché esclusivamente al *web*, appare controversa. Un tentativo di ricostruirla è stato fatto dagli autori del sito <http://godvertising.wordpress.com/what-is-godvertising/>.

<sup>415</sup> C. NARDELLO, C. A. PRATESI (A CURA DI), *Il marketing televisivo*, cit., p. 108.

<sup>416</sup> Cfr. C. NARDELLO, C. A. PRATESI (A CURA DI), *Il marketing televisivo*, cit., p. 118: «[per contatto si intende] ogni esposizione a un messaggio pubblicitario, cioè l’atto di vedere tale spot, è un contatto. Il contatto può essere definito come lordo (*gross impression*) o netto (*net impression*). [...] [Per costo contatto x 1000 si intendela] misura utilizzata per determinare l’efficacia in termini di costo di un mezzo di comunicazione specifico. Si ottiene rapportando il costo della comunicazione al numero di contatti netti ottenuti (in migliaia)»

4. le concessionarie, incaricate dalle emittenti di gestire la vendita degli spazi pubblicitari;
5. le emittenti stesse, terminali della filiera e interfacce dirette nei confronti del pubblico che l'inserzionista mira a raggiungere.

Come si è già avuto modo di sottolineare, la Conferenza episcopale italiana ha sviluppato, dal 1994 a oggi, una grande esperienza in tema di spot televisivi, per via delle numerose campagne realizzate per persuadere i contribuenti italiani a devolvere alla Chiesa cattolica l'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. I principi cui la CEI ispira da sempre la propria attività propagandistica televisiva sono ricavati da un documento, approvato durante la XXX Assemblea generale straordinaria dell'episcopato italiano del novembre 1988, dal titolo “*Sovvenire alle necessità della Chiesa. Corresponsabilità e partecipazione dei fedeli*”. Le direttive proposte da tale fonte sono essenzialmente riconducibili a due concetti fondamentali: «a) presentare ai fedeli e all'opinione pubblica il tema in tutta la sua ampiezza, evidenziando, in modo particolare, le molteplici iniziative realizzate con i fondi ricevuti; b) informare e sensibilizzare la popolazione del Paese utilizzando sussidi, competenze tecniche e strutture di comunicazione sociale, tenendo sempre presente lo scopo informativo dell'azione di promozione»<sup>417</sup>.

Per meglio ottemperare alle due indicazioni fornite dall'assemblea permanente dei vescovi, la Chiesa italiana ha adottato una metodologia di elaborazione, produzione e diffusione degli spot televisivi che si differenzia, per metodo e approccio, da quella a cui classicamente ricorrono le imprese e gli enti che intendano accedere alla comunicazione pubblicitaria nei servizi di media audiovisivi. In particolare, «tutto il processo di sviluppo creativo e produttivo degli spot non segue il classico iter (*brief* all'agenzia, proposta creativa su *storyboard*, *pre-production meeting* basato sugli obiettivi *frame by frame*)», ma uno del tutto peculiare: «il *brief* viene sostituito da una presentazione all'agenzia di pubblicità di un *reportage* di ciascuna opera selezionata [...] l'agenzia presenta uno *script* [...] e una relativa *shooting list* [...]. Una volta approvato lo

---

<sup>417</sup> D. E. VIGANÒ, *Chiesa e pubblicità*, p. 92.

*script* e la *shooting list*, una *troupe* cinematografica molto ridotta provvede a filmare le scene approvate, improvvisando sul momento la regia sulla base delle condizioni reali della realtà visitata [...] fondamentale per rendere reali ed emozionanti gli spot. [...] Al termine della fase di produzione, l'agenzia presenta una prima versione montata dello spot sulla base delle richieste del regista, che viene successivamente opportunamente modificata seguendo i commenti della Cei, con attenzione a ogni dettaglio, prima di essere messa in onda»<sup>418</sup>.

Dopo la CEI, anche altri soggetti religiosi sono intervenuti direttamente nell'«agone» pubblicitario, ciascuno con le proprie specificità stilistiche e di contenuto. Come dimostra l'esempio sopra riportato, il linguaggio della pubblicità commerciale – con la sua doppia componente *informativa* e *persuasiva* – si presta infatti facilmente a essere piegato ai fini della propaganda. Ciò è vero anche per forme pubblicitarie diverse da quella dello spot radiotelevisivo c.d. tabellare. È il caso di ricordare, infatti, come la prassi e la regolamentazione pubblicitaria, nel settore dei servizi di media, conoscano svariate possibilità di espressione diverse, per formati e per relativa regolamentazione giuridica.

Innanzitutto va ricordata a questo proposito l'esistenza della cosiddetta tecnica dello schermo diviso (*split screen*), entrata nell'uso comune della trasmissione televisiva. L'art. 5 dell'allegato A alla delibera AGCOM n. 211/08/CSP del 24 settembre 2008 stabilisce che «la sovrimpressione animata, caratterizzata da contemporaneità di trasmissione e sovrapposizione rispetto al programma televisivo in cui è inserita [...] in analogia alla tecnica del c.d. schermo diviso o ripartito, considerato dalla Comunicazione interpretativa della Commissione europea (2004/C 102/02) del 28 aprile 2004 relativa a taluni aspetti delle disposizioni della direttiva “Televisione senza Frontiere” riguardanti la pubblicità televisiva al punto 3.1. (par. 44-56), può essere legittimamente trasmessa *alle condizioni poste dalla citata Comunicazione per lo schermo diviso*, in quanto anche tale sovrimpressione, *nella misura in cui risulta finalizzata alla diffusione di messaggi pubblicitari*, è soggetta al medesimo

---

<sup>418</sup> D. E. VIGANÒ, *Chiesa e pubblicità*, p. 93.



*trattamento degli altri messaggi pubblicitari»* (corsivi aggiunti). Ciò significa che non sussiste una specifica regolamentazione delle comunicazioni commerciali trasmesse in sovrimpressioni durante programmi televisivi, essendo queste ultime soggette alla medesima disciplina degli spot. Come vedremo a breve (cfr. *infra* § 3.3.4.), l'assenza di norme di dettaglio che distinguano le modalità di esercizio del diritto di propaganda di carattere religioso sui servizi di media audiovisivi da quelle previste per la comunicazione commerciale vera e propria fa sì che nulla osti al ricorso, da parte di soggetti religiosi, alla tecnica dello *split screen*.

Col termine *sponsorizzazione* si indica invece ogni contributo di un inserzionista, non impegnato in attività televisive o di produzione di opere audiovisive, al finanziamento di programmi allo scopo di promuovere il proprio nome, marchio, immagine, attività o prodotti, che non includa però riferimenti specifici di carattere promozionale a tali elementi o prodotti. La sponsorizzazione di programmi televisivi si esprime esclusivamente negli inviti all'ascolto e nelle offerte di programma che precedono immediatamente il programma stesso nonché nei ringraziamenti per l'ascolto o simili, effettuati al termine del programma (c.d. *billboards*), accompagnati dalla sola citazione di nome e/o logotipo di uno o più inserzionisti, diversi dal fornitore dei servizi di media che veicola il programma, con esclusione di qualsiasi *slogan* pubblicitario e della presentazione di prodotti o servizi di queste ultime. In Italia sono altresì consentiti i preannunci o gli inviti all'ascolto, ciascuno di durata non superiore a otto secondi, di programmi dei quali sia prevista la trasmissione da parte del fornitore di servizi di media in un tempo successivo (cosiddetti *promos*), accompagnati dalla sola citazione di nome e/o logotipo dello sponsor, con esclusione di qualsiasi *slogan* pubblicitario e della presentazione di prodotti o servizi di questo. I preannunci o inviti all'ascolto non possono superare il numero di tre per ciascun programma diffuso da fornitori di servizi di media in ambito nazionale. Quanto invece ai temi e ai modi della sponsorizzazione, qualora la trasmissione sponsorizzata sia di durata non inferiore a quaranta minuti è consentita, per una sola volta e per non più di cinque secondi, la comparsa del

nome o del logotipo dello sponsor durante la trasmissione medesima. La durata del programma è determinata includendo le sigle o i titoli di apertura e di chiusura ed escludendo gli eventuali intervalli, le interruzioni pubblicitarie e ogni altro tipo di interruzione, comprese quelle dovute a cause tecniche. Quando la sponsorizzazione è destinata a finanziare un programma di giochi o di concorsi, prodotti o servizi dello sponsor possono essere assegnati in premio ai privati, anche con la precisazione se del caso che il premio è stato fornito dallo sponsor, a condizione di non formare oggetto di illustrazione o *slogan* pubblicitari e di essere mostrati in maniera puntuale e discreta solo al momento della consegna. In ogni caso l'ammissione al gioco o al concorso, così come l'assegnazione del premio, non debbono essere condizionate alla prova di acquisto di prodotti o servizi dello sponsor o di terzi.

In sintesi, dunque, i caratteri distintivi della sponsorizzazione sono: l'autonomia editoriale del programma rispetto all'inserzionista<sup>419</sup>, l'inserimento del nome, o del marchio, o del prodotto nel cartello di sponsorizzazione (c.d. *billboard*)<sup>420</sup> e, infine, il divieto di uno specifico stimolo all'acquisto o di riferimenti promozionali a specifici prodotti e servizi<sup>421</sup>

Non esiste in Italia una norma che espressamente vieti a una formazione sociale a carattere religioso di sponsorizzare un programma televisivo o radiofonico. Simili divieti sono imposti, attualmente, solo per prodotti del tabacco, superalcolici, medicinali e cure mediche<sup>422</sup>. Perciò, anche se al momento

---

<sup>419</sup> Art. 3, comma 1, lett. a) del Decreto del Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni del 9 dicembre 1993, n. 581: «il contenuto e la programmazione di una trasmissione sponsorizzata non possono in nessun caso essere influenzati dallo sponsor in maniera tale da ledere la responsabilità e l'autonomia editoriale dell'emittente nei confronti delle trasmissioni».

<sup>420</sup> Art. 3, comma 1, lett. b) del Decreto del Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni del 9 dicembre 1993, n. 581: «essi [programmi sponsorizzati] devono essere chiaramente riconoscibili come programmi sponsorizzati e indicare il nome e/o il logotipo dello sponsor all'inizio e/o alla fine del programma».

<sup>421</sup> Art. 3, comma 1, lett. b) del Decreto del Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni del 9 dicembre 1993, n. 581: «essi [programmi sponsorizzati] non devono stimolare all'acquisto o al noleggio dei prodotti o servizi dello sponsor o di un terzo, specialmente facendo riferimenti specifici di carattere promozionale a detti prodotti o servizi».

<sup>422</sup> Art. 8, comma 1 del Decreto del Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni del 9 dicembre 1993, n. 581: «i programmi non possono essere sponsorizzati da persone fisiche o giuridiche la cui attività principale consista nella fabbricazione o vendita di sigarette o di altri prodotti del tabacco, nella fabbricazione o vendita di superalcolici, nella fabbricazione o vendita

non risultano sussistere precedenti, nulla sembra ostare, nel nostro Paese, alla diffusione di programmi in radio e TV che siano sponsorizzati da una formazione sociale a carattere religioso. Una simile attività propagandistica potrebbe esplicarsi, ad esempio, nella visualizzazione, all'inizio e alla fine di un programma televisivo, di un cartello che rechi una dicitura come “*questo programma vi è offerto dalla Conferenza episcopale italiana*”, o da qualunque altro soggetto religioso, sia esso confessionale o meno.

In altri paesi europei – come ad esempio la Svizzera – in cui la legislazione vieta la pubblicità commissionata da formazioni sociali a carattere religioso (cfr. Capitolo III, § 3), esistono, diversamente da quanto avviene in Italia, delle norme che espressamente estendono tale divieto anche alla pubblicità veicolata in forma di sponsorizzazione.

Nel nostro ordinamento, così come avviene nella quasi totalità degli Stati europei, sussiste invece un divieto – rivolto prioritariamente agli inserzionisti commerciali – di sponsorizzare *programmi a contenuto religioso*. Il comma 6 dell'art. 39 del Testo unico stabilisce infatti che «è vietato mostrare il logo di una sponsorizzazione durante [...] i programmi religiosi». Tale norma – inizialmente introdotta dalla direttiva Televisione senza frontiere – così come quella che impedisce l'interruzione pubblicitaria delle funzioni religiose teletrasmesse<sup>423</sup>, ha lo scopo di proteggere dallo sfruttamento economico – nella forma della comunicazione commerciale – quei programmi che più sensibilmente incidono sul sentimento religioso del pubblico, alla cui tutela la disposizione primariamente afferisce.

Oltre alla sponsorizzazione, va menzionata in questa sede anche un'altra pratica pubblicitaria, molto diffusa, detta *inserimento di prodotti (product placement)*, sebbene essa, per la sua natura intimamente commerciale, sembri attagliarsi di meno all'attività di propaganda.

---

di medicinali ovvero nella prestazione di cure mediche disponibili unicamente con ricetta medica».

<sup>423</sup> Art. 37, comma 5, del Testo unico: «la pubblicità e la televendita non possono essere inserite durante la trasmissione di funzioni religiose. [...]»

Per inserimento di prodotti si intende l'attività di pianificazione e di posizionamento (visivo o verbale<sup>424</sup>) di un marchio all'interno di un prodotto televisivo o cinematografico a fronte del pagamento di un corrispettivo da parte dell'azienda che viene pubblicizzata.

L'art. 40-bis del Testo unico consente l'inserimento di prodotti nelle opere cinematografiche, in film e serie che siano prodotti per i servizi di media audiovisivi, in programmi sportivi e in programmi di intrattenimento leggero, con esclusione dei programmi per bambini, fissando alcune condizioni. Più specificamente, il contenuto di programmi in cui siano inseriti prodotti e, nel caso di trasmissioni televisive, la loro programmazione non devono essere in alcun caso influenzati dall'inserzionista in modo da compromettere la responsabilità e l'indipendenza editoriale del fornitore di servizi di media; essi non devono incoraggiare direttamente l'acquisto o la locazione di beni o servizi, in particolare facendo specifici riferimenti promozionali a tali beni o servizi, e non devono dare indebito rilievo ai prodotti in questione.

Qualora il programma contenente *product placement* sia prodotto o commissionato dal fornitore di servizi di media audiovisivi, ovvero da società da esso controllata, è necessario che i telespettatori siano chiaramente informati dell'esistenza dell'inserimento di prodotti mediante avvisi all'inizio e alla fine della trasmissione, nonché alla ripresa dopo un'interruzione pubblicitaria.

Anche in questo caso, la normativa vigente non prevede un divieto di inserimento di prodotti in favore di soggetti religiosi (che potrebbero, in ipotesi, retribuire l'emittente affinché il proprio nome o marchio, o un prodotto religioso – si pensi a uno specifico strumento di preghiera, come un particolare rosario, o all'E-meter di Scientology – venga menzionato all'interno di un programma), limitandosi a vietare soltanto il *product placement* di prodotti a base di tabacco,

---

<sup>424</sup> Esistono almeno tre diverse tipologie di *product placement*: quello *visuale* (c.d. *screen placement*), in cui il marchio dell'inserzionista è posizionato sulla scena in modo da essere riconoscibile da parte dello spettatore nell'arco di poche inquadrature; quello *verbale* (c.d. *script placement*), che ricorre quando il marchio viene menzionato a voce dai protagonisti del prodotto audiovisivo, in modo tale che il *brand* venga associato alla reputazione del protagonista che lo cita; quello integrato (c.d. *plot placement*), nel quale il marchio dell'inserzionista è integrato all'interno del programma, divenendo parte del suo svolgimento narrativo.

di prodotti medicinali o di cure mediche che si possono ottenere esclusivamente su prescrizione.

### **3.3.4. Pubblicità e propaganda di carattere religioso: l'opportunità di una differenziazione normativa**

Per comprendere quali norme debbano applicarsi al fenomeno della propaganda di carattere religioso quand'essa è veicolata nelle forme e nei modi della pubblicità nei servizi di media audiovisivi e radiofonici, è necessario interrogarsi, per l'appunto, sul rapporto tra *pubblicità commerciale* e *propaganda*, tema storicamente assai dibattuto, sia in dottrina che in giurisprudenza.

Tale analisi deve partire dal presupposto che, da un punto di vista giuridico, per *pubblicità* si intende «qualsiasi forma di messaggio che è diffuso, in qualsiasi modo, nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale allo scopo di promuovere il trasferimento di beni mobili o immobili, la prestazione di opere o di servizi oppure la costituzione o il trasferimento di diritti ed obblighi su di essi»<sup>425</sup>. Nello specifico settore radiotelevisivo, per pubblicità si intende «ogni forma di messaggio televisivo o radiofonico trasmesso a pagamento o dietro altro compenso da un'impresa pubblica o privata nell'ambito di un'attività commerciale, industriale, artigianale o di una libera professione, allo scopo di promuovere la fornitura, dietro compenso, di beni o servizi, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni»<sup>426</sup> e, per spot pubblicitario, una «forma di pubblicità di contenuto predeterminato, trasmessa dalle emittenti radiofoniche e televisive»<sup>427</sup>.

---

<sup>425</sup> Art. 2, comma 1, lettera a), del D. Lgs. del 2 agosto 2007, n. 145 di Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole. Una definizione pressoché identica era contenuta nel Codice del consumo, art. 20, prima che il D. Lgs. del 2 agosto 2007, n. 146 lo modificasse, introducendo la più ampia nozione di pratica *commerciale tra professionista e consumatore*.

<sup>426</sup> Art. 1, comma 1, lett. c) del Regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite allegato alla delibera AGCOM n. 538/01/CSP.

<sup>427</sup> Art. 1, comma 1, lett. d) del Regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite allegato alla delibera AGCOM n. 538/01/CSP. Cfr. art. 2, comma 1, lett. ee) del Testo Unico: «pubblicità televisiva: ogni forma di messaggio televisivo trasmesso dietro pagamento o altro compenso, ovvero a fini di autopromozione, da un'impresa pubblica o privata

Attenti studiosi dei temi giuridici della comunicazione pubblicitaria hanno ipotizzato una struttura tripartita del messaggio pubblicitario, che consterebbe di un *elemento oggettivo*, rappresentato dalla natura comunicativa della pubblicità, di un *elemento soggettivo* – «rappresentato dalla qualità soggettiva del mittente del messaggio: esso deve provenire da un soggetto pubblico o privato che agisca nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale» – e di un *elemento teleologico*, «ossia lo scopo promozionale»<sup>428</sup>.

Taluni, di contro, hanno sostenuto l'esistenza di una netta differenza tra il concetto di pubblicità commerciale e quello di propaganda, basata sull'idea che la prima sia preordinata a *informare* il pubblico dei consumatori in merito a una proposta di carattere commerciale, mentre la seconda avrebbe lo scopo primario di *persuadere* l'uditorio di una tesi<sup>429</sup>. Altri hanno ipotizzato, all'opposto, che la propaganda abbia un prevalente carattere informativo e la pubblicità una natura più marcatamente persuasiva<sup>430</sup>. Altri ancora hanno negato la disomogeneità delle nozioni, dal momento che «i due elementi della persuasività e della spinta emotiva sono [...] tratti distintivi presenti in ambedue i concetti», e hanno riconosciuto nella propaganda «un *genus* che individua ogni manifestazione che assommi informazione e persuasione», all'interno del quale «è poi possibile isolare la *species* pubblicità, la quale altro non è che una forma di propaganda che assume connotato economico»<sup>431</sup>. In quest'ultimo senso, Jurgen Habermas ha affermato che «la pubblicità per le elezioni non si distingue, quale che sia il partito per cui viene fatta, dalla *réclame* di mercato. Lo sfruttamento manipolatorio delle inchieste condotte con i raffinati metodi dell'analisi motivazionale porta a risultati sicuramente intercambiabili, sul piano socio-psicologico, con quelli delle moderne tecniche pubblicitarie»<sup>432</sup>.

---

o da una persona fisica nell'ambito di un'attività commerciale, industriale, artigiana o di una libera professione, allo scopo di promuovere la fornitura, dietro pagamento, di beni o di servizi, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni».

<sup>428</sup> E. APA, *La pubblicità commerciale*, cit., pp. 18 ss.

<sup>429</sup> In questo senso, CORTE DI CASSAZIONE, 16 ottobre 1991, n. 10906.

<sup>430</sup> Cfr. S. SANZO, *Qual è l'estensione del divieto di propaganda pubblicitaria dei prodotti da fumo nel nostro ordinamento?*, in «Giurisprudenza italiana», 1990.

<sup>431</sup> E. APA, *La pubblicità commerciale – Struttura, natura e referenti costituzionali*, Napoli 2011, pp. 37 ss.

<sup>432</sup> J. HABERMAS, *Cultura e critica*, trad.it., Torino 1980, p. 43.

Quest'ultima concezione trova un'importante conferma nel diritto positivo vigente. Infatti, benché in Italia sia «diffuso il ricorso ai messaggi pubblicitari via etere o sulla carta stampata da parte delle confessioni che partecipano al sistema del finanziamento pubblico diretto (otto per mille) o che sollecitano le erogazioni liberarli dei privati», bisogna constatare che «la materia della “pubblicità religiosa” non ha, a differenza di altri paesi europei, una specifica regolamentazione»<sup>433</sup>. Perciò gli spot televisivi e radiofonici commissionati dalle formazioni sociali a carattere religioso e trasmessi da fornitori di servizi di media audiovisivi e radiofonici terzi sono oggi assoggettati, sotto ogni punto di vista, alla medesima disciplina che regola l'acquisto e la trasmissione di spazi di pubblicità commerciale<sup>434</sup>. Questa disciplina consente alle emittenti pubbliche e private di concedere o negare liberamente alle formazioni sociali a carattere religioso spazi pubblicitari a pagamento, a condizioni (di collocazione oraria, di

---

<sup>433</sup> G. CASUSCELLI, P. BERTAZZOLI, *La pubblicità*, in G. CASUSCELLI (A CURA DI), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 287.

<sup>434</sup> Il quadro normativo che disciplina in Italia la comunicazione pubblicitaria nei servizi di media audiovisivi e radiofonici è molto composito. Le principali fonti in materia sono le seguenti: a livello comunitario, la direttiva n. 2003/33/CE in materia di pubblicità e di sponsorizzazione a favore dei prodotti del tabacco, la direttiva n. 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, gli artt. 1, 9, 10, 11, 12, 19, 20, 22-25 e, in generale, l'intero Capo VII della direttiva n. 2010/13/UE, la Comunicazione interpretativa della Commissione europea n. 2004/C 102/02 del 28 aprile 2004 relativa a taluni aspetti delle disposizioni della direttiva “Televisione senza Frontiere” riguardanti la pubblicità televisiva; tra le disposizioni aventi forza di legge statale, la L. del 10 aprile 1962, n. 165 e il D. Lgs. del 16 dicembre 2004, n. 300 sul divieto della pubblicità di prodotti da fumo, la L. del 13 dicembre 1989, n. 401 recante interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e, sulle modalità di pubblicizzazione dei giochi con vincite in denaro, l'art. 7 del D.L. del 13 settembre 2012, n. 158, (c.d. decreto Balduzzi), come convertito e modificato dalla L. 8 novembre 2012, n. 189, la L. del 7 giugno 2000, n. 150 sulla disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, la L. del 28 febbraio 2000, n. 28 sulla c.d. *par condicio*, gli artt. 2, 7, 34, 36 *bis*, 37, 38, 39, 40, 40 *bis* e in generale l'intero capo IV del Testo unico, il D. Lgs. del 6 settembre 2005, n. 206 (c.d. Codice del consumo), il D. Lgs. del 2 agosto 2007, n. 145 che recepisce la direttiva 2005/29/CE sulla pubblicità ingannevole; tra le disposizioni regolamentari, il decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 2001, n. 430 sulla disciplina dei concorsi e delle operazioni a premio nonché delle manifestazioni di sorte locali, il decreto del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni del 9 dicembre 1993, n. 581 in materia di sponsorizzazioni di programmi radiotelevisivi e offerte al pubblico, la delibera AGCOM n. 211/08/CONS del 24 settembre 2008 recante la comunicazione interpretativa relativa a taluni aspetti della disciplina della pubblicità televisiva, la delibera AGCOM n. 538/01/CSP del 26 luglio 2001 recante il regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite; tra le disposizioni autoregolamentari, il Codice di autoregolamentazione media e minori del 29 novembre 2002, il CA, il Codice di autoregolamentazione delle televendite di astrologia, cartomanzia e pronostici.

durata, di contenuto) e termini (soprattutto economici) autonomamente determinati.

Tuttavia, da un punto di vista teorico-dogmatico, sembra al contrario che possa sussistere qualche buona ragione per distinguere il fenomeno della propaganda di carattere religioso dalla pubblicità commerciale.

La prima motivazione si fonda su una evidente differenza teleologica tra pubblicità e propaganda. Mentre l'indefettibile carattere persuasivo della propaganda religiosa può essere preordinato alle più varie finalità (ad esempio: indurre i destinatari a compiere una scelta di adesione a una determinata dottrina, rafforzare nelle proprie convinzioni coloro che già vi hanno aderito, precisare o sottolineare determinati aspetti della dottrina propria o altrui), eventualmente anche suscettibili di una valutazione economica (ad esempio: indurre all'erogazione di denaro a titolo di liberalità, a destinare l'otto per mille in favore di una specifica confessione, ad acquistare beni o servizi di natura religiosa<sup>435</sup>), la pubblicità commerciale ha una finalità univoca, diversa da quella delle altre forme di propaganda e, in particolare, della propaganda di carattere religioso. Tale fine è prettamente economico e consiste nel persuadere il destinatario del messaggio a stipulare un contratto con il committente. Come è stato efficacemente sintetizzato, «pubblicità è quindi il nome che la propaganda assume quando è connotata in senso economico»<sup>436</sup>.

Tale differenza si riflette nella diversità della tutela che la Costituzione riconosce alle due forme di espressione.

Per quanto riguarda infatti la pubblicità si può sostenere – come oggi è largamente sostenuto – che il suo scopo commerciale «spezza il nesso che deve legare la manifestazione alla diffusione per comprende anche quest'ultima nell'area della libertà garantita dall'art. 21 Cost.»<sup>437</sup>, sicché la pubblicità

---

<sup>435</sup> Si pensi al caso *X e Chiesa di Scientology c. Svezia* giudicato dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo il 5 maggio 1979. Oggetto della causa era un annuncio pubblicitario, pubblicato da Scientology su un periodico, che promuoveva la vendita del celebre E-meter (l'elettropsicometro, indispensabile per localizzare e affrontare le aree di turbamento spirituale) sostenendo che nessun vero fedele potesse fare a meno (lo slogan era: «non c'è purificazione senza E-meter»).

<sup>436</sup> E. APA, *La pubblicità commerciale*, cit., p. 175.

<sup>437</sup> C. CHIOLA, voce *Manifestazione del pensiero (libertà di)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XIX, Roma 1990, p. 6.



commerciale sarebbe una «particolare forma di comunicazione che, in forza della sua specifica strumentalità, finisce per esulare dalla manifestazione del pensiero, e risolversi nell'attività economica esercitata»<sup>438</sup>. Tale opinione, condivisa da larga parte della dottrina, conduce ad affermare, con la suprema Corte di Cassazione, che la pubblicità commerciale «nulla ha a che vedere con la tutela della manifestazione del pensiero giacché la comunicazione commerciale in genere rientra nelle attività direttamente economiche tutelate dalla norma dell'art. 41 della Costituzione»<sup>439</sup>. Sussistono però anche argomenti per respingere quest'ultima tesi e affermare, al contrario, che se «la libertà di propaganda è espressione di quella di manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 21 Cost. e pietra angolare dell'ordine democratico»<sup>440</sup>, allora la garanzia della libertà di espressione si estende anche alla pubblicità commerciale, «in quanto l'art. 21 tutela la libertà di manifestazione del pensiero senza discriminare i vari scopi verso cui essa manifestazione può indirizzarsi», sicché «la pubblicità commerciale costituisce esercizio della libertà di manifestazione del pensiero – oltre che della libertà di iniziativa economica – con conseguente applicazione (oltre che dell'art. 41 Cost.) del regime di protezione di cui all'art. 21 Cost.»<sup>441</sup>. Quest'ultima tesi trova implicito sostegno anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo, che ha «espresso un orientamento univoco e costante in ordine alla qualificazione della pubblicità commerciale come declinazione della libertà di manifestazione del pensiero e, conseguentemente, all'inclusione della medesima nell'alveo di tutela dell'art. 10 CEDU»<sup>442</sup>.

Tuttavia, qualunque prospettiva si intenda assumere in merito ai referenti costituzionali della pubblicità commerciale, non vi è alcun dubbio che la propaganda di carattere religioso – anche quando è realizzata con modalità espressive simili o identiche a quelle della comunicazione commerciale – trovi in Costituzione una tutela specifica e autonoma a cui la comunicazione

---

<sup>438</sup> U. RUFFOLO, *Manifestazione del pensiero e pubblicità redazionale: il percorso tortuoso di una libertà scomoda*, in «Rivista di diritto industriale», 1998, pp. 132 s.

<sup>439</sup> CORTE DI CASSAZIONE, 14 settembre 2004, n. 18431.

<sup>440</sup> CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 84/1969.

<sup>441</sup> E. APA, *La pubblicità commerciale*, cit., p. 177.

<sup>442</sup> *Ibidem*, p. 79.

commerciale, normalmente, non accede. Come si è ricordato, la parola *propaganda* nella Carta costituzionale è infatti un *hapax*; la sua unica apparizione, all'interno dell'art. 19 Cost., non mira ad attribuire tutela all'intero *genus* propagandistico (che al suo interno include, tra le altre, anche la propaganda politica e, secondo alcune prospettazioni appena ricordate, la pubblicità commerciale) ma si riferisce specificamente ed esclusivamente alla propaganda di convinzioni e culti di carattere religioso.

Tale differenza strutturale – e costituzionale – tra pubblicità e propaganda religiosa sui servizi di media audiovisivi, seppure priva di riscontri sul piano normativo, è stata recentemente confermata anche dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), con la pronuncia emessa il 12 dicembre 2012.

La decisione in questione è conseguita a una segnalazione depositata il 2 agosto 2012 dall'Associazione per i diritti degli utenti e consumatori (ADUC) di Firenze con riferimento a una presunta fattispecie di pratica commerciale scorretta perpetrata dalla Cei mediante alcuni propri spot sull'otto per mille<sup>443</sup>. Denunciava l'associazione dei consumatori che negli spot in questione, andati in onda su alcuni imprecisati canali televisivi, si faceva riferimento alle opere caritatevoli della Chiesa cattolica realizzate grazie al sostegno dei contribuenti, senza però dare notizia della reale quantità di denaro effettivamente messa a disposizione di questo genere d'iniziativa. A fronte di ciò, dalla rendicontazione pubblicata sul sito della CEI dedicato all'otto per mille si sarebbe evinto che per il 2012 le somme stanziare per opere caritatevoli fossero state pari a una porzione (circa il 22,2%) dell'ammontare complessivo assegnato alla confessione cattolica, mentre la restante parte sarebbe stata destinata ad altri scopi. Nella prospettiva dei reclamanti, tale circostanza avrebbe reso le pubblicità cattoliche fuorvianti per il contribuente, e sarebbero state idonee a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico dei consumatori in quanto esse avrebbero lasciato intendere che l'intero contributo (e non soltanto una sua parte)

---

<sup>443</sup>

L'esposto è consultabile  
<http://www.aduc.it/generale/files/file/allegati/2012/20120802-esposto%20antitrust%208%20x%20mille.pdf>

all'indirizzo:

fosse destinato agli scopi pubblicizzati. Ciò avrebbe integrato la fattispecie di pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 18 e seguenti del Codice del consumo.

Nell'adunanza del 12 dicembre 2012 l'AGCM ha esaminato la fattispecie segnalata e ha deliberato l'archiviazione del caso per inapplicabilità del "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, clausole vessatorie" allegato alla delibera AGCM dell'8 agosto 2012, n. 23788, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. b) del Regolamento stesso<sup>444</sup>.

La motivazione adottata dall'Autorità, tanto stringata quanto significativa, è stata che «i profili segnalati non sono riconducibili ad una fattispecie di pubblicità commerciale»<sup>445</sup>.

Ciò sembra confermare che la pubblicità commerciale e la propaganda di carattere religioso – che pure in Italia non sono regolamentate da fonti differenti, che attribuiscono specifica rilevanza al fattore religioso – da un punto di vista giuridico non possono essere considerati come due fenomeni analoghi. Se si volesse prendere spunto dall'efficace notazione polemica di un ex presidente del Consiglio dei ministri italiano, convinto sostenitore della L. del 22 febbraio 2000, n. 28, sulla *par condicio*, che ebbe a dichiarare anni fa che la propaganda politica in radio e in TV dev'essere normata diversamente dalla pubblicità commerciale perché «la politica non è un pannolino» e dunque «non si può mettere sullo stesso livello il pannolino e la reclame dei partiti»<sup>446</sup>, allo stesso modo si potrebbe affermare che nemmeno la libertà religiosa è un pannolino, e quando si esplica nella forma della propaganda – cui la lettera dell'art. 19 Cost. attribuisce uno *status* giuridico privilegiato, forse persino rispetto alla stessa propaganda

---

<sup>444</sup> «[Il Collegio delibera di procedere alla chiusura del procedimento pre-istruttorio sulla base di una delle seguenti motivazioni:] archiviazione per inapplicabilità della legge per assenza dei presupposti richiesti dal decreto legislativo sulla pubblicità ingannevole o dal Codice del Consumo».

<sup>445</sup> AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, prot. 0066019 del 12 dicembre 2012.

<sup>446</sup> M. D'ALEMA, intervistato all'interno dell'articolo *Il Premier antispot: la politica non è un pannolino*, in «la Repubblica» del 9 febbraio 2000.

politica, mai menzionata dal Costituente – meriterebbe senza dubbio una disciplina di dettaglio specifica.

Ciò è possibile e probabilmente anche auspicabile. Tale distinzione potrebbe essere almeno in parte esemplata su quella che il legislatore ha già tracciato tra la pubblicità commerciale e la propaganda politico-elettorale, dettando per quest'ultima norme *ad hoc*<sup>447</sup> di ordine formale (che separano gli spot di propaganda politica dal resto della programmazione pubblicitaria), organizzativo (che consentono la trasmissione di spot di propaganda in determinati periodi dell'anno e li vietano in altri) ed economico (che prevedono spazi di accesso gratuiti per i partiti e un meccanismo trasparente nella determinazione dei prezzi dei messaggi di propaganda a pagamento). Ma un altro esempio significativo di discernimento normativo può essere rintracciato nelle norme che distinguono dalla pubblicità commerciale i cosiddetti spot di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni (quelle indicate all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, abrogato dal D.Lgs. del 30 marzo 2001, n. 165).

Questi ultimi sono disciplinati dalla L. del 7 giugno 2000, n. 150, che esonera le comunicazioni istituzionali a fini sociali dal rispetto dei limiti imposti in materia di pubblicità, sponsorizzazioni e offerte al pubblico.

La legge assegna alla Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di determinare quali messaggi vedano considerati come di utilità sociale ovvero di pubblico interesse, stabilendo che la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo debba trasmetterli a titolo gratuito.

Alla trasmissione di tali messaggi sono riservati tempi non eccedenti il due per cento di ogni ora di programmazione e l'uno per cento dell'orario settimanale di programmazione di ciascuna rete. Le emittenti private, radiofoniche e televisive, hanno facoltà, ove autorizzate, di utilizzare tali messaggi per passaggi gratuiti.

È comunque da notare che, da un punto di vista soggettivo, la natura istituzionale dei soggetti che possono commissionare i messaggi di utilità sociale

---

<sup>447</sup> L. del 22 febbraio 2000 n. 28 (c.d. "*par condicio*").

(ovvero le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni e le Agenzie di cui al D. Lgs. del 30 luglio 1999, n. 300) precluda di fatto alle formazioni sociali a carattere religioso di accedere a questo strumento comunicativo.

Sembrano perciò sussistere sufficienti argomentazioni giuridiche per sostenere non soltanto l'opportunità ma anzi la necessità di una regolamentazione di dettaglio che quantomeno sottragga all'autonomia privata di ciascun fornitore di servizi di media audiovisivi e delle relative concessionarie pubblicitarie il potere di disporre arbitrariamente del diritto costituzionale di propaganda attribuito dall'art. 19 Cost. agli enti sociali a carattere religioso, sia nell'*an* (essendo attualmente ciascun *broadcaster* libero di rifiutare in tutto o in parte le inserzioni pubblicitarie religiose) sia nelle condizioni economiche (essendo attualmente ciascun fornitore di servizi media libero di stabilire prezzi differenti per la trasmissione di messaggi di propaganda in ambito religioso).

Un esempio plastico dei possibili effetti distorsivi che il principio del *laissez faire* attualmente vigente nel mercato pubblicitario può provocare sul piano del pluralismo religioso è assurto agli onori della cronaca il 20 aprile 2005, quando «la Sipra, concessionaria per la pubblicità della RAI, d'intesa con Raitrade ha respinto la pubblicità a pagamento inviata dalla Tavola Valdese per la campagna radiofonica dell'8 per mille, malgrado fosse stato stipulato un regolare contratto, dopo che la stessa Tavola valdese aveva rifiutato di modificare lo slogan preparato», ciò che è stato ritenuto «un fatto che mette la Chiesa Valdese in posizione di inferiorità rispetto a chi alla stessa pubblicità è

stato ammesso»<sup>448</sup>. Lo slogan in questione, “*molte scuole, nessuna chiesa*”, mirava a sottolineare come i fondi dell’otto per mille devoluti alla Tavola valdese, a differenza di quelli di pertinenza di altre confessioni, non vengano utilizzati nemmeno in parte per finanziare l’edilizia di culto e l’istruzione religiosa nelle scuole. Come è noto, infatti, il rifiuto di partecipare all’istruzione pubblica costituisce un caposaldo ideologico della dottrina sociale della confessione valdese, e si pone dunque come un elemento caratterizzante dell’impianto ideologico di tale confessione.

Risulta particolarmente interessante la circostanza che «il rifiuto di accogliere la pubblicità [sia] stato motivato sulla base dell’articolo 7 delle “*Norme del codice deontologico sulla Pubblicità RAI*”, che afferma: “la pubblicità non deve esprimere o comunque contenere valutazioni o apprezzamenti su problemi aventi natura o implicazioni di carattere ideologico, religioso, politico, sindacale o giudiziario”»<sup>449</sup>. Il paradosso che una pubblicità commissionata da un dato ente religioso (a differenza di altre pubblicità commissionate da enti omologhi) venga respinta sulla base di una norma autoregolamentare che vieta di veicolare «apprezzamenti su problemi [...] di carattere [...] religioso» è determinato proprio dall’identità di regole cui la pubblicità commerciale e la comunicazione propagandistica di carattere religioso sui servizi di media sono sottoposte, obliterando del tutto lo specifico radicamento costituzionale che quest’ultima trova nell’art. 19 Cost.

Se il citato art. 7 del codice deontologico sulla pubblicità RAI fosse davvero interpretato uniformemente nel senso di un divieto *tout court* di trasmissione di pubblicità a contenuto religioso, ogni rischio di arbitraria discriminazione tra enti sociali a carattere religioso, limitatamente alla promozione sui media pubblici, sarebbe evitato a monte (mentre resterebbe invariato per l’intero settore dei media audiovisivi e radiofonici privati). Ma il fatto che altre pubblicità strutturalmente e funzionalmente identiche a quella della Tavola valdese siano state in precedenza pacificamente accettate da Sipra e Rai Trade, e soprattutto il

---

<sup>448</sup> V. SPINI, *Interpellanza n. 2-01539 presentata alla Camera dei Deputati il 27 aprile 2005, nel corso della seduta n. 617*. Il testo è consultabile all’indirizzo <http://banchedati.camera.it/>.

<sup>449</sup> Comunicato della Chiesa valdesi del 22 aprile 2005, riportato in <http://www.osservatoriosullalegalita.org/05/acom/04apr1/2266valdesinfo.htm>

fatto che, a seguito delle proteste e dell'interpellanza dell'on. Spini, la Rai sia tornata sui propri passi e abbia acconsentito alla trasmissione integrale sulle reti radiofoniche di Stato dello spot valdese "incriminato"<sup>450</sup>, evidenziano nella maniera più chiara l'arbitrio assoluto a cui è oggi rimessa l'intera materia.

E se l'appello al rispetto «da parte della Società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo dei diritti all'accesso da parte delle confessioni religiose»<sup>451</sup> può ancora costituire un richiamo per l'emittenza pubblica ai propri obblighi, legali e contrattuali, di garanzia del pluralismo interno, quando si guarda invece al settore dei servizi media audiovisivi e radiofonici *privati* non si può non constatare che nessuna disciplina di garanzia oggi sia in grado di ridurre l'arbitrio degli editori al rispetto del pluralismo religioso che ispira l'ordinamento della Repubblica.

---

<sup>450</sup> Cfr. <http://www.osservatoriosullalegalita.org/05/notizie/04apr2/2929valdesinfo.htm>.

<sup>451</sup> V. SPINI, *op. cit.*

### CAPITOLO III

#### **BREVI CENNI COMPARATIVISTICI SULL'INTERSEZIONE TRA LA PUBBLICITÀ NEI SERVIZI DI MEDIA AUDIOVISIVI E RADIOFONICI E IL FATTORE RELIGIOSO IN ALCUNI STATI EUROPEI**

##### **1. Modelli a confronto**

Nelle pagine che precedono abbiamo tentato di dimostrare che il rapporto tra pubblicità commerciale e propaganda di carattere religioso, e in particolare il loro assoggettamento alle medesime disposizioni legislative e regolamentari, rappresenta probabilmente la forma di interazione tra fattore religioso e comunicazione radiotelevisiva più problematica tra quelle esaminate, in ragione soprattutto delle pratiche discriminatorie – pericolose per l'effettiva tutela del pluralismo religioso nei mezzi di comunicazione di massa – cui tale situazione normativa può dare attualmente adito.

Benché un'ampia e approfondita analisi comparatistica della regolamentazione delle intersezioni tra fattore religioso e pubblicità radiotelevisiva – con particolare riferimento agli spot commissionati da formazioni sociali a carattere religioso – esuli in gran parte dal perimetro della presente ricerca, qualche cenno su questo argomento può certamente risultare utile per dimostrare che il tema, attualmente obliato dal legislatore italiano, è stato invece già affrontato in altri Stati con esiti differenti e, talora, persino opposti.

In particolare, sembra opportuno rivolgere l'attenzione a due diversi approcci normativi che alcuni Stati geograficamente e giuridicamente prossimi all'Italia hanno approntato per rispondere alle problematiche qui sollevate.

Il primo è un approccio che potremmo definire *positivo*, consistente nel perseguimento di un equilibrio tra i diversi interessi costituzionali coinvolti mediante la fissazione di un complesso di regole, di limiti e di controlli. È questa la strada che sembra aver percorso, ad esempio, il legislatore del Regno Unito.

Il secondo approccio ha invece un carattere *negativo* e consiste nell'imposizione alle formazioni sociali a carattere religioso di un divieto di accesso ai canali normalmente preposti per la comunicazione commerciale nei servizi di media audiovisivi e radiofonici. Tale opzione sembra caratterizzare ad esempio la



normativa elvetica. Un approccio molto peculiare, basato sulla possibilità di scelta delle emittenti in condizioni di parità, emerge invece dal *case study* della Bosnia Erzegovina.

## 2. Il modello di regolamentazione positiva: l'esempio della Gran Bretagna

Il sistema radiotelevisivo britannico prevede la presenza di emittenti pubbliche e private, potendosi perciò definire, come quello italiano, un sistema *misto*. Il finanziamento della BBC (*British Broadcasting Corporation*) è interamente pubblico<sup>452</sup> e concorre a sostenere sia il servizio radiofonico e televisivo interno, sia il BBC *World Service*, presente in centoventi paesi del mondo e autorizzato anche alla raccolta di fondi mediante la vendita di spazi pubblicitari di vario genere. L'attività del servizio pubblico radiotelevisivo britannico è regolata dalla *Royal Charter*, la cui ultima versione, firmata nel 2006, resterà in vigore fino al 2016<sup>453</sup>. Sulla base di tale documento, la TV di Stato britannica diffonde attualmente circa cinquanta ore all'anno di programmazione di carattere religioso, improntata ai principi del pluralismo e del rispetto delle diverse opinioni presenti nella società britannica<sup>454</sup>.

Dal punto di vista costituzionale, sulla base del capitolo 46 dello *Scotland Act* del 1998, che ha introdotto nell'ordinamento la c.d. *devolution*, la potestà sulla materia del *broadcasting* e delle telecomunicazioni è attribuita in via esclusiva allo Stato (sebbene il Parlamento scozzese abbia istituito, dal canto suo, una *Broadcasting Commission* con funzioni di monitoraggio e vigilanza).

L'*Office of Communications* (OFCOM) è l'autorità indipendente competente per il controllo e la regolamentazione del settore delle comunicazioni, con responsabilità che spaziano dal mercato radiofonico a quello televisivo, passando per le telecomunicazioni e tutti gli altri servizi di

---

<sup>452</sup> Esso si basa su un canone pagato dai cittadini che, nel 2011, ammontava a 171,8 euro.

<sup>453</sup> Il documento è consultabile all'indirizzo [http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how\\_we\\_govern/charter.pdf](http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/charter.pdf).

<sup>454</sup> Cfr. C. THOMSON, *The BBC and the future: A public purpose in a changing world*, in *Atti della Conferenza svoltasi nel quadro di Eurovisioni XIX, "Il futuro del servizio pubblico: la nuova carta della BBC"*, 17 ottobre 2005, [http://www.eurovisioni.it/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=124&view=finish&cid=85&catid=11&lang=it](http://www.eurovisioni.it/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=124&view=finish&cid=85&catid=11&lang=it), p. 30.

comunicazione *wireless*. Le competenze e i doveri di OFCOM sono sanciti dal *Communications Act* del 2003, che ha riunito in un unico ente le attribuzioni di cinque organismi preesistenti (l'*Independent Television Commission*, la *Radio Authority*, l'*Office of Telecommunications*, la *Broadcasting Standards Commission* e la *Radio Communications Agency*). Il 29 dicembre 2003 OFCOM ha visto estendere anche alla BBC la propria giurisdizione, comprensiva del potere di comminare sanzioni fino a 250.000 sterline (o, se superiore, fino al 5% dei ricavi direttamente relazionabili alla specifica trasgressione).

I vertici della TV pubblica, a loro volta, esercitano alcuni importanti poteri di auto-regolamentazione in merito alla correttezza, all'imparzialità e all'accuratezza delle proprie trasmissioni: le relative funzioni di vigilanza e sanzione sono attribuite al celebre *BBC Trust*, che agisce anche su segnalazione della *BBC's Editorial Complaints Unit* (ECU), cui può autonomamente rivolgersi anche il pubblico per segnalare eventuali scorrettezze<sup>455</sup>.

Un ruolo preminente rispetto alla regolamentazione dell'intero sistema pubblico-privato viene poi ricoperto dal *Committee of Advertising Practice* (CAP), ente direttamente responsabile per i Codici di regolamentazione pubblicitaria nel Regno Unito. Il CAP è composto da personalità di rilievo del mondo della pubblicità, dei media e di altri settori del business e, attraverso il suo *Broadcast Committee*, ha anche lo scopo di sorvegliare sul rispetto degli standard pubblicitari da parte delle emittenti televisive<sup>456</sup>.

L'*UK Code of Broadcast Advertising* (BCAP)<sup>457</sup>, il cui *enforcement* è particolarmente forte in Regno Unito, è quindi la principale fonte di riferimento per gli operatori del settore pubblicitario nei servizi di media audiovisivi e radiofonici.

---

<sup>455</sup> L'ECU svolge normalmente un'istruttoria su tali segnalazioni (quando non interviene invece autonomamente) e, se accerta la sussistenza della scorrettezza contestata, procede alla pubblicazione di una risposta, di scuse pubbliche o di una rettifica, assicurando al contempo che i responsabili della trasgressione interrompano o correggano il comportamento lesivo messo in atto.

<sup>456</sup> Funzioni di controllo della legalità, della decenza, dell'onestà, della veridicità e della corretta applicazione degli *Advertising Codes* nelle comunicazioni pubblicitarie *non radiotelevisive* vengono inoltre svolte dall'*Advertising Standards Authority* (ASA).

<sup>457</sup> Il testo in inglese del BCAP è disponibile all'indirizzo <http://www.cap.org.uk/Advertising-Codes/~media/Files/CAP/Codes%20BCAP%20pdf/BCAP%20Code%200712.ashx>

Il BCAP comprende una sezione intitolata “*Faith, religion and equivalent systems of belief*” dedicata specificamente alla pubblicità che interseca a vario titolo l’ambito religioso. Scopo delle regole ivi incluse è quello di individuare un equo bilanciamento tra il diritto alla libertà d’espressione e la prevenzione di eventuali offese che potrebbero essere arrecate alle convinzioni religiose e filosofiche del pubblico radiotelevisivo.

Tali regole si applicano ad:

- a) annunci pubblicitari commissionati da o per conto di enti la cui attività, in tutto o in parte, abbia a che fare con la religione, la fede o altre «credenze che possano ragionevolmente essere intese come equivalenti a quelle che implicano il riconoscimento di una divinità, inclusa la credenza della non esistenza di divinità»<sup>458</sup>, qualunque sia l’effettivo contenuto dello spot (*criterio soggettivo*);
- b) annunci pubblicitari, da chiunque commissionati, che in tutto o in parte riguardano religione, fede o sistemi di pensiero equivalenti (*criterio oggettivo*);
- c) annunci pubblicitari, da chiunque commissionati, che riguardino prodotti riferibili agli argomenti di cui sopra;
- d) annunci che, a norma della sezione 7 del medesimo BCAP, recano un contenuto politicamente sensibile o riferibile a sollecitazioni all’erogazione di denaro a scopi benefici.

Per quanto concerne la radiodiffusione sonora, le pubblicità commissionate da organizzazioni religiose sono qualificate dal BCAP come “*special category*”. Prima della loro messa in onda a livello locale, regionale o nazionale è previsto – a norma dell’art. 15.1 BCAP – un controllo preventivo da parte di un apposito ente denominato *Commercial radio’s advertising clearance body* (RACC).

Tutti i fornitori di servizi di media, sia televisivi che radiofonici, sono inoltre tenuti a rifiutare – cioè a non trasmettere – comunicati commissionati da o in favore di soggetti che «praticano o promuovano comportamenti illegali», «i cui riti o altre forme di osservanza collettiva non siano normalmente accessibili

---

<sup>458</sup> BCAP, *edition 1*, p. 78. Nostra la traduzione dall’inglese, come le successive.

in modo diretto alla generalità del pubblico» o che «esercitino una irragionevole pressione sulle persone che vi aderiscono o partecipano, o che non consentano la loro uscita»<sup>459</sup> dal movimento. Tale disposizione, esemplare per sinteticità e completezza, tenta evidentemente di circoscrivere il perimetro di tutte quelle formazioni sociali che praticino riti contrari a norme imperative, che diffondano messaggi mirati a far compiere ai destinatari delle azioni illecite (il che sembra sufficiente a ricomprendere per eccesso l'ambito di ciò che, nel diritto italiano, è definito come delitto di istigazione a delinquere) e, inoltre, che sviluppino la propria attività secondo stilemi settari, quali la chiusura alla generalità del pubblico, la violenza psico-fisica sugli aderenti e l'opposizione all'«apostasia».

In più, per prevenire ogni proselitismo di natura molesta, l'art. 15.3 BCAP impone alle emittenti di richiedere ai rappresentanti degli enti inserzionisti di non contattare utenti del servizio di media senza il consenso di questi ultimi.

L'art. 15.4 BCAP prevede un divieto di trasmissione di contenuti pubblicitari legati all'occulto (diversamente graduato per radio e TV), specialmente se relativi all'uso dell'*ouija*<sup>460</sup>, al satanismo, alla pronuncia di incantesimi, all'evocazione dei morti, alla divinazione, alla chiromanzia, all'invocazione di spiriti e demoni e alla pratica dell'esorcismo.

Il BCAP detta poi una specifica normativa applicabile soltanto ai servizi di media audiovisivi, che consente – entro certi limiti – la promozione di servizi che, pur afferendo, a rigore, all'ambito del paranormale (come l'oroscopo o i tarocchi), possano essere facilmente riconosciuti dal pubblico come forme di intrattenimento.

Ai fini della chiara riconoscibilità da parte dei destinatari della natura promozionale del messaggio e della sua provenienza – principio che, con riferimento alla sola comunicazione commerciale, è enunciato in Italia da varie fonti, tra cui l'art. 36-bis, comma 1, lett. a) del Testo unico<sup>461</sup> – l'art. 15.6 BCAP, dando un chiaro rilievo al fattore religioso in una maniera che sembra esemplata

---

<sup>459</sup> BCAP, *edition 1*, artt. 15.2.1-3.

<sup>460</sup> La tavola recante le lettere dell'alfabeto che viene comunemente usata durante le sedute spiritiche per interrogare le anime dei defunti, e resa particolarmente famosa dal romanzo di W. P. BLATTY, *L'esorcista*, trad.it., Roma 2009.

<sup>461</sup> «Le comunicazioni commerciali audiovisive sono prontamente riconoscibili come tali; sono proibite le comunicazioni commerciali audiovisive occulte».

sulla regolamentazione preposta alla tutela dell'equa competizione tra le imprese, stabilisce che «i messaggi pubblicitari devono identificare l'inserzionista *e la sua fede*, se ciò non appare ovvio dal contesto» (corsivo aggiunto).

L'art. 15.7 impone poi una netta restrizione di natura contenutistica, vietando alla propaganda televisiva di esporre direttamente dottrine o credenze di carattere religioso, a meno che tale tipo di inserzioni non sia trasmesso «su canali il cui contenuto editoriale sia in tutto o in parte costituito da argomenti relativi alla religione, alla fede o a sistemi di pensiero equivalenti (“canali tematici”)». A mente della medesima disposizione, la propaganda religiosa sui *canali specializzati* può lecitamente veicolare l'opinione dell'inserzionista su temi di dottrina o su credenze in senso lato religiose, ma non può presentarle come dati di fatto incondizionati e deve rendere chiaro, al contrario, che si tratta soltanto di opinioni dell'inserzionista.

Questa sembra essere una norma-chiave dell'intera regolamentazione del settore.

Da un lato, essa mira a contestualizzare la comunicazione propagandistica all'interno di canali televisivi dedicati all'argomento religioso, in modo da distinguere nettamente la comunicazione commerciale dalla propaganda e incanalare quest'ultima all'interno di media che, per loro natura, si rivolgono a un pubblico presumibilmente più ricettivo rispetto alle tematiche interessate; dall'altro, la norma modera in radice ogni eccesso propagandistico e ogni affermazione di principio della superiorità dell'inserzionista (a cui la propaganda religiosa sembrerebbe naturalmente incline a indulgere), riconducendo la comunicazione propagandistica a quella dimensione di confronto plurale delle idee che dovrebbe caratterizzare le moderne democrazie.

Per la propaganda radiofonica, invece, vige un regime più aperto: essa può contenere esposizioni dottrinali, qualunque sia la stazione radio a trasmetterla, ma deve comunque presentarle chiaramente come opinioni dell'inserzionista.

Inoltre, la propaganda, a norma dell'art. 15.8 BCAP, non deve esortare il pubblico a cambiare le proprie credenze religiose e i propri comportamenti. La limitazione mira con tutta evidenza a contenere la competizione tra le formazioni

religiose, evitando lo scatenarsi di “guerre” mediatiche per l’“accaparramento” dei fedeli.

L’art. 15.9 impedisce alla propaganda di fare riferimenti alle presunte conseguenze dell’adesione a una data fede o della mancanza di fede (come ad esempio l’essere *dannati*, il finire all’inferno, etc.), e di presentare le convinzioni dell’inserzioniste come l’“unica” o la “vera” fede.

Oltre a ciò, l’*UK Code of Broadcast Advertising* prevede una serie di altri vincoli, tutti mirati a contenere la competizione tra propagande entro limiti di civiltà e pluralismo. Tra questi: il divieto di denigrare le credenze e le convinzioni altrui (art. 15.10), di sfruttare le speranze e le paure degli spettatori più vulnerabili, in particolare degli anziani, dei malati e delle persone che hanno subito lutti (art. 15.12), di affermare che la fede guarisce, che i miracoli funzionano (*miracle working*) o che esistono trattamenti basati sulla fede che possano curare o alleviare problemi di salute fisica o mentale e causare benefici diversi da un semplice benessere emozionale o spirituale (art. 15.13), di rivolgersi specificamente ai minori di diciotto anni o di trasmettere propaganda all’interno o in prossimità di programmi rivolti ai minori, a meno che la comunicazione non riguardi eventi pubblici indirizzati proprio ai minori e comunque non legati alla raccolta di fondi, oppure l’inserzione sia trasmessa su un canale tematico (art. 15.14), di usare attori e *testimonial* minorenni, a meno che l’inserzione si riferisca a feste – come il Natale o il Diwali – in cui la partecipazione dei bambini è particolarmente importante (art. 15.15).

L’art. 15.11 regola poi i rapporti, spesso assai delicati, tra la propaganda di carattere religioso nei servizi di media audiovisivi e la raccolta di fondi o la sollecitazione alla donazione.

In virtù di tale disposizione, nel Regno Unito la propaganda a carattere religioso non può contenere appelli a donare denaro, se non per fini caritatevoli. Se tali fini sono accompagnati da scopi di proselitismo o evangelizzazione, l’inserzione deve chiarirlo. È posto a carico delle emittenti la verifica preventiva che i fondi raccolti verranno effettivamente ed *esclusivamente* indirizzati a fini caritatevoli. Infine, il messaggio non può implicare che coloro i quali doneranno

denaro all'inserzionista riceveranno in cambio benefici di ordine spirituale (ciò che potremmo quasi definire come un *divieto di simonia*).

### **3. Il modello di regolamentazione negativa e alternativa: l'esempio svizzero e quello bosniaco**

In Svizzera, a mente dell'art. 10, comma 1, lett. e), della legge federale sulla radiotelevisione del 24 marzo 2006 (e successive modifiche)<sup>462</sup>, «[è vietata la pubblicità per] le confessioni religiose e le istituzioni e le persone che le rappresentano». L'art. 12, comma 4, estende tale divieto soggettivo alla sponsorizzazione<sup>463</sup>. Un simile divieto di comunicazione pubblicitaria di carattere religioso è emblematico di un approccio *in negativo* alla domanda di parità di trattamento delle varie formazioni sociali di carattere religioso sui servizi di media audiovisivi e radiofonici<sup>464</sup>. [NOTA PACILLO]

Un diverso e assai peculiare approccio, che giustifica la particolare attenzione qui ad esso dedicata, è invece quello che ispira invece la normativa di alcuni paesi balcanici che, in tempi ancora relativamente recenti, hanno sperimentato le forme più drammatiche di conflitto (anche) religiosamente motivato<sup>465</sup>. Il riferimento, in particolare, è alla la Bosnia-Erzegovina.

Nella repubblica federale della Bosnia-Erzegovina il *corpus* normativo di riferimento per la pubblicità televisiva è l'«*Advertising and Sponsorship Code of Practice for Broadcasters*» (*Kodeks o oglašavanju i sponzorstvu za radio i televiziju*), approvato nella sua prima versione il 9 marzo 2000 dall'«*Independent Media Commission*», organismo indipendente fondato l'11 giugno 1998 (e divenuto operativo l'1 agosto dello stesso anno) dall'Ufficio

---

<sup>462</sup> Cfr. <http://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20001794/index.html>.

<sup>463</sup> «Le trasmissioni non possono essere finanziate da sponsor la cui attività principale consiste nella fabbricazione o nella vendita di prodotti o nella fornitura di prestazioni per i quali la pubblicità è vietata conformemente all'articolo 10. [...]».

<sup>464</sup> Per un'ampia disamina del sistema di diritto ecclesiastico elvetico, cfr. per tutti V. PACILLO, *Chiesa e Stato nei Cantoni svizzeri e nei Paesi europei*, in L. GEROSA (A CURA DI), *Chiesa cattolica e Stato in Svizzera*, Lugano 2009.

<sup>465</sup> Per una panoramica generale sulla regolamentazione della libertà religiosa nell'Europa centro-orientale, cfr. per tutti G. BARBERINI, *Libertà religiosa nell'Europa centro-orientale. Spunti di riflessione*, in G. CIMBALO, F. BOTTI (A CURA DI), *Libertà di coscienza e diversità di appartenenza religiosa nell'Est Europa*, Bologna 2008.

dell'Alta Delegazione per la Bosnia-Erzegovina (*“Office of the High Representative”*, OHR)<sup>466</sup> sulla base dei poteri conferiti dall'articolo V dell'Annex 10 (*“Agreement on Civilian Implementation of the Peace Settlement”*) del *“General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina”* (GFAP), meglio noto come Accordo di Dayton<sup>467</sup>, in combinato disposto con l'articolo II.1.(d) del medesimo allegato<sup>468</sup>.

A seguito della decisione dell'Alta Delegazione per la Bosnia-Erzegovina del 2 marzo 2001, le competenze dell'*“Independent Media Commission”* (fino a quel momento titolare del potere regolamentare e sanzionatorio in ambito di *broadcasting* radiotelevisivo) e della *“Telecommunications Regulatory Agency”* (l'autorità competente per le telecomunicazioni) sono state riunificate in capo alla nuova *“Communications Regulatory Agency”* (CRA), tutt'ora l'unica autorità di riferimento per il *broadcasting* e le telecomunicazioni in Bosnia-Erzegovina<sup>469</sup>. Le fonti regolamentari approvate prima della data di creazione del CRA sono rimaste in vigore anche successivamente: tra queste vanno segnalate soprattutto il *“Broadcasting Code of Practice”* dell'1 agosto 1998, «definito una “costituzione” per i “broadcasters” perché, oltre agli standard delle trasmissioni, definisce anche i principi basilari che successivamente sarebbero stati specificati dagli altri codici e regolamenti dell'IMC»<sup>470</sup>. In merito alla comunicazione televisiva religiosa, il suddetto *“Code”*, all'art. 1.1 rubricato *“Generals”*, prevede in linea di principio che: *«programmes shall meet generally accepted community*

---

<sup>466</sup> Una dettagliata cronistoria del processo di regolamentazione del mercato televisivo bosniaco, aggiornata al 19 novembre 2001, è stata scritta dall'ex direttrice del Legal Department della *“Communication Regulatory Agency”* Helena Mandić: cfr. H. MANDIĆ, *Communications Regulatory Agency of Bosnia and Herzegovina – History and Ways Forward*, in [www2.arnes.si/~ljmiri1s/eng\\_html/events/conferences/helena\\_mandic.doc](http://www2.arnes.si/~ljmiri1s/eng_html/events/conferences/helena_mandic.doc)

<sup>467</sup> Articolo V dell'Annex 10 del GFAP: «The High Representative is the final authority in theater regarding interpretation of this Agreement on the civilian implementation of the peace settlement». Il testo completo è consultabile anche sul sito della *Human Rights Library* del sito dell'*University of Minnesota*: <http://www1.umn.edu/humanrts/icty/dayton/daytonannex10.html>

<sup>468</sup> Articolo II.1.c dell'Annex 10 del GFAP: «[The High Representative shall] facilitate, as the High Representative judges necessary, the resolution of any difficulties arising in connection with civilian implementation».

<sup>469</sup> Il testo completo della decisione dell'OHR è disponibile sul sito ufficiale dell'ente: [http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content\\_id=75](http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=75).

<sup>470</sup> H. MANDIĆ, *Communications Regulatory Agency of Bosnia and Herzegovina*, cit., 5. Traduzione nostra.



*standards of civility and respect for the ethnic, cultural and religious diversity of Bosnia and Herzegovina*».

Il 9 dicembre 2003 la Bosnia-Erzegovina ha sottoscritto la direttiva 89/552/CEE del Consiglio d'Europa, meglio nota come “*Televisione senza frontiere*”, ratificandola il 5 gennaio 2005 e disponendone l'entrata in vigore a partire dal primo maggio 2005<sup>471</sup>. Ciò ha portato a una profonda riforma della normativa in materia pubblicitaria, e in particolare alla revisione del già citato “*Advertising and Sponsorship Code of Practice for Broadcasters*” (ASCPB), di cui il primo gennaio 2007 è entrata in vigore una versione aggiornata<sup>472</sup> che, da un lato, recepisce e adatta alle peculiarità dello stato bosniaco le linee guida di “*Televisione senza frontiere*”, e dall'altro si ispira a tre autorevoli modelli: la regolamentazione prodotta dal britannico OFCOM (*Office of communications*) in tema di *sponsorship* e *advertisement*, la regolamentazione dell'italiana AGCOM (*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*) sul medesimo tema e le norme applicabili in Croazia, Serbia e Montenegro.

In generale, una delle caratteristiche distintive della nuova disciplina bosniaca in materia di pubblicità radiotelevisiva – intendendo come tale «ogni comunicazione pubblica volta a promuovere la vendita, l'acquisto o il noleggio di prodotti o servizi, o la promozione di una cosa o di un'idea, o il raggiungimento di altri effetti voluti dall'*advertiser*, per la quale l'*advertiser* abbia allocato una porzione di tempo di trasmissione in cambio di un pagamento o di un altro vantaggio»<sup>473</sup> – è la particolare (e diremmo avanzata) tutela dei telespettatori infraquattordicenni. In relazione ai minori il Codice prevede infatti

---

<sup>471</sup> La lista completa dei paesi firmatari della convenzione, comprensiva delle date di firma, ratifica ed entrata in vigore, è disponibile sul sito ufficiale del Consiglio d'Europa: <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=132&CM=1&DF=&CL=ENG>.

<sup>472</sup> Il testo in inglese del nuovo codice è disponibile sul sito dell'AGCOM, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni italiana: [www2.agcom.it/eventi/twinning/New\\_Advertising\\_Code\\_BiH.doc](http://www2.agcom.it/eventi/twinning/New_Advertising_Code_BiH.doc). Un breve articolo che ne riassume la portata innovativa rispetto alla legislazione precedente è stato pubblicato dall'*European Audiovisual Observatory* all'indirizzo: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/2/article11.en.html>.

<sup>473</sup> *Advertising and Sponsorship Code of Practice for Broadcasters (ASCPB)*, art. 2 n. 1. Traduzione nostra dall'inglese.

delle disposizioni restrittive che – tranne che nei vicini stati di Croazia, Serbia e Montenegro – non sembrano conoscere eguali nel resto d'Europa.

Ad esempio, nella pubblicità rivolta ai bambini – intendendo come tale ogni «comunicazione che raccomandi prodotti o servizi che per natura, forma, qualità o altre caratteristiche siano rivolti all'uso da parte dei bambini, o in prima persona o con l'assistenza dei genitori»<sup>474</sup> – è vietato, tra tante altre cose, inserire giudizi di valore sul prezzo dei prodotti o dei servizi tramite espressioni come “soltanto”, “quasi gratis” e “ottimo prezzo”<sup>475</sup>; raccomandare medicine e prodotti medici in senso lato (comprese le vitamine), istituti di medicina, trattamenti per il controllo del peso corporeo, sostanze infiammabili e «messaggi religiosi [...] o altri simili contenuti pericolosi»<sup>476</sup>.

In Bosnia dunque il messaggio pubblicitario religioso, se espressamente rivolto ai bambini, è considerato un pericolo esemplare, anche nel caso in cui non inciti all'odio, all'intolleranza, alla discriminazione, alla violenza, alla rivolta o al crimine (cosa assolutamente vietata sia per la comunicazione pubblicitaria<sup>477</sup> che per l'intero sistema radiotelevisivo<sup>478</sup>). In un paese uscito dalla guerra etnica, che ha conosciuto la barbarie dell'impiego di giovanissimi soldati, appare giustificata una prevenzione tanto anticipata contro qualunque uso spregiudicato della religione in relazione ai minori (e il recente esempio di “*Tomorrow's Pioneers*”, trasmesso sull'altra sponda del Mediterraneo, ha dimostrato a tutto il mondo fino a che punto si possa degenerare su questo terreno<sup>479</sup>); ma la più ampia *ratio* della

---

<sup>474</sup> *ASCPB*, art. 2 n. 11. Traduzione nostra dall'inglese.

<sup>475</sup> *ASCPB*, art. 13 n. 3: «Advertisement aimed at children shall not contain a value judgement on the price, particularly the wording like "only", "next to nothing", "very good price" and similar».

<sup>476</sup> *ASCPB*, art. 13 n. 5. Traduzione nostra dall'inglese.

<sup>477</sup> *ASCPB*, art. 4: «Advertisements shall not offend generally accepted decency and civility standards or be offensive for public sentiment. Particular attention shall be paid to avoiding insult related to race, nationality, ethnic origin, language, religion, sex, social background or disability».

<sup>478</sup> *Law On The Radio-Television Of The Federation Of Bosnia And Herzegovina*, 23/05/2002, art. 15 n.1: «RTV FBiH [Radio-Television of the Federation of Bosnia and Herzegovina] shall not broadcast any material which by its content or tone incites national, religious or racial hatred, intolerance or discrimination against individuals or groups, or which by any reasonable judgment could incite violence, disorder or rioting or could encourage crime or criminal activity».

<sup>479</sup> “*Tomorrow's Pioneers*” (titolo originale: الغد رواد) è una trasmissione per bambini andata in onda a partire dall'aprile 2007 sul network palestinese Al-Aqsa TV: tutte le principali testate

norma sembra risiedere non in un presunto disvalore attribuito al messaggio religioso in sé, quanto nella volontà di impedire ai pubblicitari di manipolare il sentimento religioso di soggetti deboli come i bambini per spingerli all'acquisto di beni o servizi.

Una disciplina diversa è dettata invece per i messaggi pubblicitari religiosi rivolti al pubblico adulto. La materia è disciplinata in via diretta dagli artt. 10, 11 e 12 dell'*ASCPB*. La prima delle tre disposizioni appare anche la più rilevante ai fini del rispetto e della promozione del pluralismo religioso prescritti dall'art 14 n. 1 della *Law On The Radio-Television*, e stabilisce al primo comma che «ogni titolare di licenza [di trasmissione radiotelevisiva] che non voglia pubblicizzare contenuti religiosi di alcun tipo non è obbligato a farlo. Tuttavia, se decide di trasmettere tali pubblicità sarà tenuto a non compiere discriminazioni ingiustificate a favore di alcun particolare inserzionista o organizzazione religiosa». Il secondo comma stabilisce che «tutte le pubblicità [con contenuto religioso] dovranno evidenziare chiaramente il committente o l'organizzazione/comunità religiosa o qualunque soggetto per conto del quale le pubblicità stesse vengono trasmesse».

La norma impone agli editori una chiara alternativa su base volontaria: alla luce dell'esigenza di non discriminare un'associazione o una confessione religiosa rispetto a un'altra, è possibile garantire la parità di trattamento o in maniera negativa (non trasmettendo alcuna pubblicità religiosa) o in maniera positiva (evitando, per quanto possibile, discriminazioni).

---

giornalistiche del mondo ne hanno ampiamente parlato dopo che il *Middle East Media Research Institute* ne ha diffuso su Youtube degli stralci sottotitolati (sebbene non perfettamente) in inglese. Condotta in studio da una bambina di circa dodici anni e da alcuni pupazzi, il programma era congegnato per indottrinare il pubblico più giovane sia a livello razionale - attraverso l'enunciazione verbale, affidata per lo più alla piccola conduttrice, delle istanze di supremazia islamista, odio antisemita, incitazione al terrorismo suicida a fini religiosi - sia a livello emotivo - nella puntata del 29 giugno 2007 il pupazzo Farfour, clone di Mickey Mouse, viene accoltellato da un avido funzionario israeliano che vuole sottrargli dei documenti in grado di compromettere la libertà della Palestina; nella puntata del 9 febbraio 2008 la conduttrice, dialogando col coniglio Assud, spiega che «sacrificheremo le nostre anime e qualunque altra cosa per la madrepatria», al pari dei telespettatori di "*Tomorrow's Pioneers*", che «grazie ad Allah ci aiuteranno a liberare la nostra madrepatria Palestina». Quando il coniglio domanda: «Saraa, tu e io saremo i primi, vero?» la bambina risponde: «sì, grazie ad Allah». I video qui citati sono visionabili ai seguenti indirizzi: [http://www.youtube.com/watch?v=m3vGDmdEP\\_0](http://www.youtube.com/watch?v=m3vGDmdEP_0) - <http://www.youtube.com/watch?v=eeii225G-HM>.

In assenza di una normativa più dettagliata, si può supporre che il divieto di discriminazione *ingiustificata* implichi l'obbligo di offrire a tutte le organizzazioni religiose spazi pubblicitari di medesima entità a parità di prezzo, e di converso il divieto di rifiutare arbitrariamente inserzioni pubblicitarie congruenti con gli standard comunicativi richiesti dalla legge e con le tariffe praticate dal mercato e dall'editore nei confronti di altre confessioni religiose. Naturalmente, questa soluzione *in positivo* è subordinata al fatto che le confessioni religiose siano interessate a proporre i propri messaggi attraverso la pubblicità televisiva, acquistando spazi a prezzo di mercato.

La disposizione di cui al secondo comma dell'art. 10 ASCPB, in maniera non dissimile da quanto avviene in Regno Unito, impone un obbligo di chiarezza nei confronti del telespettatore su chi sia il committente di un determinato messaggio religioso, probabilmente al fine di chiarire che ogni pubblicità su un tema così sensibile non si pone né come una comunicazione editoriale di servizio, né tantomeno come una verità rivelata o comunque superiore alle opinioni altrui, ma è pur sempre un messaggio promanante da una specifica confessione religiosa, che se ne assume la paternità e la responsabilità e lo diffonde in condizioni di parità rispetto ad altri messaggi simili proposti da altre formazioni sociali a carattere religioso.

## BIBLIOGRAFIA

- AA. VV. *Propaganda and mass persuasion – A Historical Encyclopedia, 1500 to present*, Santa Barbara, Denver, Oxford, 2002
- A. ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano 2010
- E. ALLORIO, *Ancora sull'educazione atea e la discrezionalità del magistrato*, Terni 1949
- A. ALTAN, *Le grandi religioni a confronto. L'età della globalizzazione*, Milano 2002
- G. ANELLO, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione. Interpretazione dell'art. 8 cpv. cost*, Soveria Mannelli 2007
- S. ANGELETTI, *Il diritto individuale all'esercizio del culto di fronte alle misure di prevenzione: un difficile bilanciamento tra valori costituzionali*, [http://www.olir.it/areetematiche/131/documents/Angeletti\\_notasentenza309-2003.pdf](http://www.olir.it/areetematiche/131/documents/Angeletti_notasentenza309-2003.pdf)
- F. ANGELINI, voce *Ordine pubblico*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano 2006
- ANONIMO, *In tema di propaganda protestante*, in «*Osservatore Romano*», 7 marzo 1931
- E. APA, *La pubblicità commerciale – Struttura, natura e referenti costituzionali*, Napoli 2011
- ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE
- AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, *Relazione annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, Napoli 2013
- G. BALBI, *La radio prima della radio – L'Araldo Telefonico e l'invenzione del broadcasting in Italia*, Roma 2010
- E. BARAGLI (A CURA DI), *Comunicazione, comunione, Chiesa*, Roma 1973

- G. BARBERINI, *Libertà religiosa nell'Europa centro-orientale. Spunti di riflessione*, in G. CIMBALO, F. BOTTI (A CURA DI), *Libertà di coscienza e diversità di appartenenza religiosa nell'Est Europa*, Bologna 2008
- P. BARILE, *L'accesso nella radiotelevisione di Stato: una situazione soggettiva attiva non protetta?*, in «*Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*», 1977
- P. BARILE, *La pubblica sicurezza*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione (ISAP), La tutela del cittadino II*, Vicenza 1967
- F. BARTLETT, *Political Propaganda*, Londra 1940
- F. BATAZZI, *Cinquant'anni di Messa in tv: tremila chiese dentro casa*, in «*Avvenire*», 12 dicembre 2004
- S. BERLINGÒ, *Libertà "di religione" e "diritto" di vilipendio*, in «*Il Diritto Ecclesiastico*», n. 4, 1975
- S. BERLINGÒ, *L'ultimo diritto: tensioni escatologiche nell'ordine dei sistemi*, Torino 1998
- R. BORRELLO, *Il finanziamento pubblico dei partiti nello Stato di democrazia pluralista, Considerazioni generali ed analisi della situazione italiana*, in G. AZZARITI (A CURA DI), *Studi in onore di Gianni Ferrara, I*, Torino 2005
- R. BORRELLO, *Par condicio e radiotelevisione, I*, Torino 2007
- S. BARTOLE, P. DE SENA, G. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova 2012
- R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico – Valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Torino 2008
- S. BRICCOLA, *Libertà religiosa e "res publica"*, Padova 2009
- F. BRUNO, G. NAVA, *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni. radiotelevisione, comunicazioni elettroniche, editoria*, Napoli 2001
- M. BURRI-NENOVA, *The new Audiovisual Media Services Directive: television without frontiers, television without cultural diversity*, in «*Common Market Law Review*» n. 44, 2007

- C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai nostri giorni*, Bari, 1973
- C. CARDIA, *Confessioni religiose e Rai-TV (Considerazioni preliminari)*, in *Il pluralismo confessionale nella attuazione della Costituzione (Atti del Convegno di Studi, Roma, 3 giugno 1986)*, Napoli 1986
- C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna 1996
- C. CARDIA, *Pluralismo (in genere) – b) Diritto ecclesiastico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano 1983
- C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico – Tradizione europea legislazione italiana*, Torino 2010
- G. CASUSCELLI, *Appunti sulle recenti proposte di legge in tema di libertà religiosa*, in «*Il Diritto Ecclesiastico*», n. 1/2, 2007
- G. CASUSCELLI (A CURA DI), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Torino 2009
- G. CASUSCELLI (A CURA DI), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Torino 2012
- G. CASUSCELLI, *Rassegna di giurisprudenza sull'art. 724, comma 1, c.p.*, in «*Il Diritto Ecclesiastico*», 1970
- G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Milano 1957
- CENTRE FOR MEDIA PLURALISM AND MEDIA FREEDOM, *Media pluralism and diversity and countering hate speech in Europe*, Firenze 2012, <http://www.medialaws.eu/media-pluralism-and-diversity-and-countering-hate-speech-in-europe/>
- A. CERRI, *Diritto di non ascoltare l'altrui propaganda*, in «*Giurisprudenza Costituzionale*», 1985
- M. CHIAVARIO, *Favor libertatis*, in *Enciclopedia del Diritto*, XVII, 1968
- H. L. CHILDS, *An introduction to Public Opinion*, New York 1940
- A. CHIMENTI, *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, Torino 2007
- C. CHIOLA, *Informazione, pensiero, radiotelevisione – Problemi concreti e commenti*, Camerino-Napoli, 1984
- C. CHIOLA, *Manifestazione del pensiero (libertà di)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XIX, Roma 1990

- G. CIMBALO, F. BOTTI (A CURA DI), *Libertà di coscienza e diversità di appartenenza religiosa nell'Est Europa*, Bologna 2008
- N. COLAIANNI, *Diritto di satira e libertà di religione*, in «*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*», Maggio 2008, [http://www.statoechiese.it/images/stories/2008.5/colaianni\\_diritto.pdf](http://www.statoechiese.it/images/stories/2008.5/colaianni_diritto.pdf)
- N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Bologna 2012
- S. COLOMBO, G. MATTIA, *I broadcaster e la pubblicità televisiva*, in C. NARDELLO, C. A. PRATESI (A CURA DI), *Il marketing televisivo*, Roma 2007
- G. CORDONI, P. ORTOLEVA, N. VERNA, *Le onde del futuro – Presente e tendenze della radio in Italia*, Milano 2006
- G. CORRIAS LUCENTE, *Il diritto penale dei mezzi di comunicazione di massa*, Padova 2000
- G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino 2002
- G. DALLA TORRE, *Libertà religiosa e Costituzione Italiana*, in *La libertà di religione e di culto, contenuto e limiti*, Torino 2003
- P. A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Milano 1978
- V DEL GIUDICE, *Le nuove basi del Diritto Ecclesiastico italiano*, Milano 1929
- A. DE OTO, *Precetti religiosi e mondo del lavoro*, Roma 2007, p. 75
- G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale*, Padova 2001
- G. DEVOTO, G. C. OLI, *Vocabolario della lingua italiana*, Milano 2011
- D. DOLCI (A CURA DI G. ORLANDO, S. VITALE), *La radio dei poveri cristi. Il progetto, la realizzazione, i testi della prima radio libera in Italia*, Palermo 2008
- S. DOMIANELLO (A CURA DI), *Diritto e religione in Italia*, Bologna 2012
- S. DOMIANELLO, *Ordine pubblico, giurisprudenza per principi e delibazione matrimoniale*, Milano 1989



- E. DOMMERING, *Article 10 ECHR (Freedom of Expression)*, in O. CASTENDYK, E. DOMMERING, A. SCHEUER, *European Media Law*, Austin, 2008
- R. DORAT DES MONTES, *La cause immorale*, Parigi 1956
- J. DRIENCOURT, *La propagande, nouvelle force politique*, Parigi 1950
- A. ESMEIN, *Obligations*, in *Traité pratique de droit civil français*, a cura di PLANIOL e RIPERT, VI, Parigi 1952
- G. FALABRINO, *A dir le mie virtù*, Milano 1992
- G. FATTORI, *Il caso dei raeliani contro la Svizzera*, in «*Studi Urbinati Digitali - Serie A*», v. 61, n. 3
- W. FELLOWS, *'Propaganda: ' history of a world*, in E. W. FELLOWS (A CURA DI), *American Speech*, vol. 34, n. 3, ottobre 1959
- A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Roma 2012
- S. FERRARI, *Globalization, Postmodernism and Proselytism*, in «*Fides et Libertas*», 1999
- S. FERRARI, *La Corte di Strasburgo e l'articolo 9 della Convenzione europea. Un'analisi quantitativa della giurisprudenza*, in R. MAZZOLA (A CURA DI), *Diritto e religione in Europa, Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Bologna 2012
- S. FERRARI, *L'articolo 19 della Costituzione*, in «*Politica del diritto*», 1, 1996
- S. FERRARI, *Proselytism and Human Rights*, in J. WITTE, F. S. ALEXANDER (A CURA DI), *Christianity and Human Rights*, Cambridge 2010
- G. B. FERRI, *Ordine pubblico (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del Diritto.*, XXX, Milano 1980
- G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale, parte speciale, vol. I*, Bologna 2000

- F. FINOCCHIARO, *Art.19*, in G. BRANCA (A CURA DI), *Commentario della Costituzione, Rapporti civili (art. 13 - 20)*, Bologna 1977
- F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico, edizione compatta*, Bologna 2003
- F. FINOCCHIARO, *Propaganda religiosa e vilipendio della religione*, in «*Rivista italiana di diritto e procedura penale*», 1962
- F. FINOCCHIARO, *Scientology nell'ordinamento italiano*, in «*Il Diritto Ecclesiastico*», n. 3, 1995
- P. FLORIS, *Libertà religiosa e libertà di espressione artistica*, in «*Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*», 1/2008
- S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano 1957
- M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi*, Quaderno 1, Torino 2007
- M. C. FOLLIERO, A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi*, Quaderno 2, Torino 2013
- U. FRACASSINI, *Il cattolicesimo dello Stato italiano secondo il concordato*, in «*Nuova Antologia*» n. 1373, 1 giugno 1929
- C. FRECCERO, *Televisione*, Torino 2013
- V. FROSINI, *La struttura del diritto*, Milano 1976
- M. FUSI, *Il nuovo codice di lealtà pubblicitaria nella giurisprudenza del Giurì*, Milano 1971
- G. GAMALERI, *Radiotelevisione e accesso con particolare riferimento all'emittenza locale*, in P. BARILE, E. CHELI, R. ZACCARIA, *Radiotelevisione pubblica e privata in Italia*, Bologna 1980
- A. GANDUGLIA, *L'informazione radiofonica locale in Italia*, Bologna 2006
- P. GISMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano 1975
- A. GIUSTI, *Confessionismo statale e libertà di culto e di propaganda*, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Scaduto*, Firenze 1936, vol. I
- M. GIUSTI, *Il grande libro di Carosello*, Milano 2004
- A. GONZÀLES-VARES IBÀNEZ, *Confessioni religiose, diritto e scuola pubblica in Italia*, Bologna 2005
- A. GRASSO, *Storia della televisione italiana*, Milano 2000

- G. GUAZZALOCA (A CURA DI), *Governare la televisione? Politica e TV in Europa negli anni cinquanta-sessanta*, Reggio Emilia 2007
- J. HABERMAS, *Cultura e critica*, trad.it., Torino 1980, p. 43.
- J. HOORNBECK, *De conversione Indorum et Gentilium*, Amsterdam 1669
- L. R. HUBBARD, *Scientology: una nuova ottica sulla vita*, trad. it., Vimodrone 2002
- ISTITUTO DELLA ENCICLOPEDIA ITALIANA TRECCANI, *Vocabolario della lingua italiana*, vol. III\*\*, Milano 1991
- A. C. JEMOLO, *Corso di diritto ecclesiastico 1944-1945*, Roma 1945
- A. C. JEMOLO, *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19, 21 della Costituzione*, in D.E, 1952
- A. C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano 1962
- A. C. JEMOLO, *Religione dello Stato e Confessioni ammesse*, Roma 1930
- A. C. JEMOLO, *Sulla qualificazione giuridica dello Stato Italiano in ordine alle sue relazioni con la Chiesa*, in «*Rivista di Diritto Pubblico*», 1931
- B. JOHNSON, *Rich and famous in thirty seconds*, Lincoln 2000
- F. LA CAMERA, *Religione e pubblicità commerciale*, in «*Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*», 3/2009
- F. LANCHESTER, *Propaganda elettorale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1988, vol. XXXVII
- S. LARICCIA, *Diritti civili e fattore religioso*, Bologna 1978
- M. LASAR, *Uneasy Listening: Pacifica Radio's Civil War*, Cambridge 2006
- E. LESO, *Alle origini della parola «propaganda»*, in «*Quaderni costituzionali*», n. 3, 1996
- P. M. LEWIS (A CURA DI), *Promoting social cohesion: the role of community media - Report prepared for the Council of Europe's Group of Specialists on Media Diversity (MC-S-MD)*, Strasburgo, luglio 2008, [http://www.amarc.org/conference\\_europe/document/Promoting\\_Social\\_Cohesion\\_The\\_Role\\_of\\_Communit\\_Media.pdf](http://www.amarc.org/conference_europe/document/Promoting_Social_Cohesion_The_Role_of_Communit_Media.pdf)

- A. LICASTRO, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore dei «media»*, in S. DOMIANELLO (A CURA DI), *Diritto e religione in Italia – Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Bologna 2012
- G. LONG, *Le confessioni religiose “diverse dalla cattolica”*, Bologna 1991
- F. E. LUMLEY, *The Propaganda Menace*, New York 1934
- M. A. MACCIOCCHI, *Televisione alla sbarra*, in «*Vie nuove*», 21 febbraio 1959
- C. MAGNI, *Intorno al nuovo diritto dei culti acattolici ammessi in Italia*, in «*Studi Ssassaresi*», Sassari 1931
- P. MALAURIE, *L'ordre public et le contrat*, Reims 1953
- L. MANCONI, *La propaganda*, Torino 1955
- H. MANDIĆ, *Communications Regulatory Agency of Bosnia and Herzegovina – History and Ways Forward*
- M. MANETTI, *L'accesso al mezzo radiotelevisivo come situazione giuridicamente protetta*, in «*Giurisprudenza costituzionale*», 1984
- V. MANZINI, *Diritto penale*, Torino 1950
- N. MARCHEI, *La laicità “culturale” come principio supremo*, in AA.VV. *Laicità e Stato di diritto, atti del IV convegno di facoltà*, Milano 2007
- G. MARCONI, *Propaganda sovversiva*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1988, vol. XXXVII
- F. MARGIOTTA BROGLIO, *Anche gli atei diventano una Chiesa - Stessi diritti delle altre confessioni?*, in «*Corriere della Sera*», 29 giugno 2013
- F. MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano 1967
- R. MASTROIANNI, *La direttiva sui servizi di media audiovisivi*, Torino 2009
- M. J. MATALESKI, *Vatican Radio – Propagation by the airwaves*, Westport 1995
- R. MAZZOLA (A CURA DI), *Diritto e religione in Europa, Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Bologna 2012

- V. MEACCI, *La libertà di propaganda e di proselitismo, secondo gli accordi dell'11 febbraio 1929, e la legge 24 giugno 1949*, Roma 1931
- V. MEACCI, *Lo stato Italiano dopo gli accordi Lateranensi*, Torino 1931
- A. MELCHIORRI, La dimensione patemica negli spot, in I. PEZZINI (A CURA DI), *Trailer, spot, videoclip, siti, banner. Le forme brevi della comunicazione audiovisiva*, Roma 2002
- P. R. MENICHETTI, *Natura giuridica e funzioni del codice di lealtà pubblicitaria*, Milano 1968
- J. METZLER (A CURA DI), *Sacrae Congregationis de Propaganda Fide – Memoria Rerum*, Roma, Friburgo, Vienna, 1971
- M. MIELE, *Edilizia di culto tra discrezionalità “politica” e “amministrativa”*, in «*Il Diritto Ecclesiastico*», n. 3, 1995
- A. MIOTTO, *Psicologia della Propaganda*, Firenze 1953
- A. MISKIMMON, B. O'LOUGHLIN, L. ROSELLE, *Great Power Politics & Strategic Narratives of War*, Brighton 2010
- F. MONTELEONE, *Storia della radio e della televisione in Italia*, Venezia 2003
- F. MORANDI, *La via dell'inferno – Il progetto cattolico nella storia della televisione italiana*, Bologna 2009
- F. MORANDI, *Tv. Secondo il Vangelo*, in «*Diario*», 10-16 dicembre 1997
- M. MORCELLINI (A CURA DI), *Il medioevo italiano*, Roma 2006
- D. MORELLI, *Perché non possiamo non dirci tracciati: analisi ecclesiasticistica della pubblicità comportamentale on-line*, in «*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*», 3 dicembre 2012
- A. MORONI, *Breve considerazione sul proselitismo religioso*, in FACOLTÀ GIURIDICA DI MACERATA (A CURA DI), *Annali dell'Università di Macerata*, vol. XXVI, 1963
- L. MUSSELLI, *Diritto e religione in Italia ed in Europa*, Torino 2011
- L. MUSSELLI, V. TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico – La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Bari 2000

- C. NARDELLO, C. A. PRATESI (A CURA DI), *Il marketing televisivo*, Roma 2007
- P. NELSON, *Advertising as Information*, in «*Journal of Political Economy*» 81, 1974
- P. NELSON, *Information and Consumer Behavior*, in «*Journal of Political Economy*» 78, 1970
- P. ODIFREDDI, *Perché non possiamo essere cristiani (e meno che mai cattolici)*, Milano 2007
- F. ONIDA, *Uguaglianza e libertà religiosa nel separatismo statunitense*, in D.E. 1997, I
- A. ORIGONE, *Libertà religiosa ed ateismo*, in *Annali triestini*, vol. XX, 1950
- P. ORTOLEVA, B. SCARAMUCCI (A CURA DI), *Enciclopedia della Radio*, Milano, 2003
- V. PACILLO, *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Milano 2012
- V. PACILLO, *Chiesa e Stato nei Cantoni svizzeri e nei Paesi europei*, in L. GEROSA (A CURA DI), *Chiesa cattolica e Stato in Svizzera*, Lugano 2009
- V. PACILLO, *Cyberspazio e fenomeno religioso: profili giuridici*, in «*Cyberspazio e diritto*», 1, 2002
- V. PACILLO, *Dai principi alle regole? Brevi note critiche al testo unificato delle proposte di legge in materia di libertà religiosa*, in «*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*», febbraio 2008
- V. PACILLO, *L'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni: prime considerazioni*, in «*Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*», 2, 2007
- R. PALUMBO, *Radio religiose*, in P. ORTOLEVA, B. SCARAMUCCI (A CURA DI), *Enciclopedia della Radio*, Milano, 2003
- F. PÉREZ-MADRID, *Identità religiosa e libertà di espressione: considerazioni sull'incitamento all'odio o "Hate Speech"* (testo provvisorio),

<http://es.pusc.it/sites/default/files/can/conv2013/docpdf/PerezM.pdf>

- M. PARISI, *La sentenza Larissis della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela della libertà di religione*, in «*Il diritto ecclesiastico*», 1999, II
- M. PIACENTINI, *I culti ammessi nello Stato Italiano*, Milano 1934
- P. PICCOLO, *Servizio pubblico radiotelevisivo e pluralismo religioso*, in «*Il diritto ecclesiastico*», 1-2, 2011
- C. J. PINTO DE OLIVEIRA, *Information et propagande*, Parigi 1968
- D. PITTERI, *La pubblicità*, in M. MORCELLINI (A CURA DI), *Il medioevo italiano*, Roma 2006
- PIO XI, *Discorso ai parroci e predicatori quaresimalisti di Roma, sulla stampa e il cinema*, 16 febbraio 1931
- PIO XI, *Discorso alla Curia romana per la presentazione degli auguri natalizi «Benedetto il Natale»*, 24 dicembre 1930
- PIO XII, *Miranda prorsus – Cinema, radio e televisione*, 8 settembre 1957
- POLICY DEPARTMENT STRUCTURAL AND COHESION POLICIES, *The state of community media in the european union*, 27 settembre 2007, [http://www.amarc.org/conference\\_europe/document/State\\_of\\_the\\_community\\_media\\_in\\_the\\_European\\_Union.pdf](http://www.amarc.org/conference_europe/document/State_of_the_community_media_in_the_European_Union.pdf)
- P. RESCIGNO, *Il pluralismo religioso-ideologico*, in *Il pluralismo confessionale nella attuazione della Costituzione (Atti del Convegno di Studi*, Roma, 3 giugno 1986), Napoli 1986
- M. RICCA, *Articolo 19, Commento*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (A CURA DI), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006
- G. RIPERT, *La Règle morale dans les obligations civiles*, Parigi 1949
- S. RODOTÀ, *Ordine pubblico o buon costume?*, in «*Giur. di merito*», 1970
- U. RUFFOLO, *Manifestazione del pensiero e pubblicità redazionale: il percorso tortuoso di una libertà scomoda*, in «*Rivista di diritto industriale*», 1998
- J. SAIGET, *Le contrat immoral*, Parigi 1939
- A. SANDULLI, *L'accesso al mezzo radiotelevisivo*, in «*Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*», 1978

- S. SANZO, *Qual è l'estensione del divieto di propaganda pubblicitaria dei prodotti da fumo nel nostro ordinamento?*, in «Giurisprudenza italiana», 1990.
- G. SARTORI, *Homo videns*, Bari 2000
- G. SARTORI, *La propaganda e le propagande*, in «Studi Politici» n. 3, 1952
- G. SARTORI, *Videopolitica*, in G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna 1995
- A. SASSANO, *4G, la rete in tasca*, in «I quaderni speciali di Limes», aprile 2012
- S. SATTA, *Commentario al codice di procedura civile*, lb. IV pt. II, Milano 1971
- T. SCOVAZZI, *L'osso duro del proselitismo*, in L. PINESCHI (A CURA DI), *La tutela internazionale dei diritti umani – Norme, garanzie, prassi*, Milano 2006
- T. SCOVAZZI, *Una seconda sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla libertà di religione in Grecia*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», n. 3/1997
- C. SMITH, *LDS Ads The Message: Family First*, in «The Salt Lake Tribune», 15 giugno 2002
- L. SORDELLI, *Problemi giuridici della pubblicità commerciale*, Milano 1968
- M. SORDI (A CURA DI), *I canali della propaganda nel mondo antico*, Milano 1976
- M. SORDI (A CURA DI), *Propaganda e persuasione occulta nell'antichità*, Milano 1974
- G. SOTTOCHIESA, *Religiosità di questa guerra*, Torino 1941
- V. SPINI, *Interpellanza n. 2-01539 presentata alla Camera dei Deputati il 27 aprile 2005, nel corso della seduta n. 617*
- M. TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino 2010



- C. THOMSON, *The BBC and the future: A public purpose in a changing world*, in *Atti della Conferenza svoltasi nel quadro di Eurovisioni XIX, "Il futuro del servizio pubblico: la nuova carta della BBC"*
- A. TORRENTE – P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Milano 2004
- M. TOSCANO, *Il fattore religioso nell'ordinamento radiotelevisivo*, in G. CASUSCELLI (A CURA DI), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Torino 2009
- A. TRABUCCHI, *Buon costume*, in *Enciclopedia del Diritto*, V, Milano 1980
- F. TULKENS, *Questioni teoriche e metodologiche sulla natura e l'oggetto delle sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo* in R. MAZZOLA (A CURA DI), *Diritto e religione in Europa, Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Bologna 2012
- UNICEF, *Il matrimonio precoce*, in *Innocenti Digest* n. 7, marzo 2001
- P. VENTRE, *Einneccio alla cattedra, ossia lezioni di diritto di natura e delle genti*, Napoli 1895
- D. E. VIGANÒ, *Chiesa e pubblicità – Storia e analisi degli spot 8x1000*, Soveria Mannelli 2011
- D. E. VIGANÒ, *Teologia della comunicazione*, in D. E. VIGANÒ (A CURA DI), *Dizionario della comunicazione*, Roma 2009
- A. VIGNUDELLI, *Aspetti giuspubblicistici della comunicazione pubblicitaria*, Rimini, 1983
- A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico – Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Milano 2005
- R. WILLIAMS, *Television, Technology and cultural form*, New York 1975
- R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2004
- R. ZACCARIA, A. VALASTRO, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2010
- R. ZACCARIA, A. VALASTRO, E. ALBANESI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova 2013

- R. ZACCARIA, *Pubblico e privato nel settore radiotelevisivo*, in «*Problemi dell'informazione*», aprile-giugno 1978
- R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e costituzione*, Milano 1977
- S. ŽIŽEK, *Il cuore perverso del cristianesimo*, trad. it., Roma 2006