



ORDINES

Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee

ISSN 2421-0730

NUMERO 1 – GIUGNO 2020

LUIGI MARIANO GUZZO

Coronavirus, politica ecclesiastica e protocolli sanitari: dalla bilateralità pattizia alla multilateralità estesa

ABSTRACT – This article analyzes the protection of religious freedom during Coronavirus pandemic and the evolution of ecclesiastical public policies in Italian legal order. The protocols signed by the Government with the non-Catholic religions start new season in the relationships between the religions and the State in Italy.

KEYWORDS – Coronavirus, freedom of religions, protocols, Catholic Church

LUIGI MARIANO GUZZO*

**Coronavirus, politica ecclesiastica e protocolli sanitari: dalla
bilateralità pattizia alla multilateralità estesa****

SOMMARIO: 1. Cronache (brevi) sull'emergenza sanitaria: alla ricerca della bilateralità pattizia; 2. La bilateralità ritrovata: la soluzione concordata con la Chiesa cattolica; 3. La "multilateralità" estesa: i protocolli sanitari con le confessioni diverse dalla cattolica; 4. Conclusioni

1. Cronache (brevi) sull'emergenza sanitaria: alla ricerca della bilateralità pattizia

Le politiche adottate per contrastare e limitare il contagio da Coronavirus, con l'«impressionante profluvio di fonti normative»¹ prodotto, hanno finito per «travolgere»² (anche) il sistema delle garanzie costituzionali a tutela della libertà di culto. E quindi il principio della bilateralità pattizia.

Dando attuazione al d.l. n. 6 del 23 febbraio 2020 convertito, con modificazioni, nella l. n. 13 del 5 marzo 2020, attraverso specifici d.p.c.m., il governo ha sospeso le manifestazioni o gli eventi di carattere religioso, sia in luogo pubblico che privato, e le «cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri» con presenza di fedeli, nonché ha previsto limitazioni per

* Assegnista di ricerca in Diritto ecclesiastico e canonico e docente a contratto, Università "Magna Graecia" di Catanzaro.

** Contributo sottoposto a valutazione anonima.

¹ I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione giustizia*, 18 marzo 2020.

² Secondo Vincenzo Pacillo in Italia la sospensione delle libertà fondamentali costituzionalmente garantite ha «travolto» il sistema concordatario, V. PACILLO, *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia*, in *Oliv*, 16 marzo 2020.

l'ingresso ai luoghi destinati al culto³. E lo ha fatto *unilateralmente*, cioè senza una preventiva interlocuzione con la Chiesa cattolica e con le altre confessioni religiose (neanche con quelle che hanno stipulato intese con lo Stato ai sensi dell'art. 8 c. 3 Cost.), nonostante i gruppi religiosi avessero dimostrato una certa disponibilità collaborativa⁴.

Com'era prevedibile, ciò ha innescato un ampio dibattito all'interno della dottrina ecclesiastica, riguardo non solo ai contenuti delle limitazioni ma, ancor prima, al metodo adottato per introdurle. Se, da un lato, sono stati espressi dubbi circa la sospensione della procedura della bilateralità⁵, dall'altro lato, invece, è stato sottolineato che «il concordato non c'entra con la tutela della salute e, quindi, lo Stato può legiferare unilateralmente»⁶ e che potrebbe risultare distopico continuare ad insistere sulla «bilateralità necessaria»⁷. È parso, altresì, che la mancata interlocuzione con i gruppi confessionali non abbia pregiudicato del tutto la

³ Non sembra il caso, in questa sede, di riproporre l'intero percorso normativo già ampiamente e dettagliatamente ricostruito in A. LICASTRO, *Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *Consulta Online*, 14 aprile 2020, pp. 229-241.

⁴ Vedi M. LO GIACCO, *In Italia è in quarantena anche la libertà di culto*, in *DiReSoM Papers* (www.diresom.net), 12 marzo 2020.

⁵ Cfr. V. PACILLO, *La sospensione del diritto di libertà religiosa*, cit. Il governo avrebbe «preferito una notte in cui tutte le vacche sono nere, in cui sono stati cancellati con un tratto di penna una serie di riti che hanno un valore teologico diverso, che producono diverse conseguenze sul rapporto che esiste tra il fedele e la propria coscienza religiosa, senza che si sia posto il minimo problema di un bilanciamento seppure embrionale tra due diritti di libertà», così V. PACILLO, *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 8/2020, 88.

⁶ N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del Coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 7/2020, 33.

⁷ G. MACRÌ, *La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello "stato di emergenza" e nuove opportunità pratiche di socialità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 9/2020, 37 e ss.

cooperazione tra lo Stato e le confessioni religiose⁸. D'altronde, la stessa Conferenza episcopale italiana, in un comunicato dell'8 marzo, ha affermato che l'accoglienza delle disposizioni governative veniva «mediata unicamente dalla volontà di fare, anche in questo frangente, la propria parte per contribuire alla tutela della salute pubblica»⁹. In tal senso è stato sostenuto che «si è riempito di nuovo valore il principio di cooperazione Stato-Chiesa in difesa della salute dei cittadini-fedeli», in quanto «solo la collaborazione delle autorità ecclesiastiche ha reso possibile un'invasione di spazi di libertà assegnati alla determinazione della Chiesa e dei suoi fedeli»¹⁰. In realtà, la Nota di chiarimenti a firma del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (Direzione centrale degli affari dei culti) del Ministero dell'Interno Michele di Bari, in risposta ad alcuni quesiti inviati dalla Conferenza Episcopale Italiana, in data 28 marzo 2020¹¹, sembrava dar conto di una minima fase di interlocuzione tra Stato e Chiesa¹², ma non al punto da potersi dire ripristinata l'operatività del principio della bilateralità pattizia nell'emergenza sanitaria in corso¹³.

La libertà religiosa ha subito la sorte di altri diritti fondamentali costituzionalmente garantiti. Ed anche sul punto, all'interno della dottrina

⁸ Di «spirito di collaborazione che si è instaurato tra autorità statali e autorità ecclesiastiche» se ne parla in S. MONTESANO, *L'esercizio della libertà di culto ai tempi del Coronavirus*, in *Oliv*, 20 marzo 2020.

⁹ Il testo del comunicato lo si può leggere in <https://www.chiesacattolica.it/decreto-coronavirus-la-posizione-della-cei/>.

¹⁰ A. FUCCILLO, *La religione "contagiata" dal virus? La libertà religiosa nella collaborazione Stato-Chiesa nell'emergenza covid-19*, in *Oliv*, 21 aprile 2020.

¹¹ Per il documento, <https://diresom.net/2020/03/28/italy-a-letter-to-episcopal-conference-by-the-ministry-of-interior/>.

¹² Sia consentito di rinviare a L. M. GUZZO, *Diritto e religione durante (e dopo) l'Emergenza da Covid-19: la legge è per l'uomo, non l'uomo per la legge*, in *Diresom Papers* (www.diresom.net), 30 marzo 2020, 5.

¹³ Così V. PACILLO, *Il diritto di ricevere i sacramenti di fronte alla pandemia. Ovvero, l'emergenza da COVID-19 e la struttura teologico-giuridica della relazione tra il fedele e la rivelazione della Grazia*, in *Oliv*, 6 aprile 2020, 4.

costituzionalistica, si sono registrate posizioni diverse (riverberate pure nel dibattito pubblico), tra chi si è spinto fino a parlare di una Costituzione sostanzialmente «sospesa»¹⁴ e chi, invece, ha preferito puntare l'accento su una "restrizione" dei diritti fondamentali, pur denunciando l'avvenuta "alterazione" del sistema delle fonti¹⁵.

A parte questo, è stato necessario arrendersi all'evidenza: con la pandemia da Coronavirus ci si è trovati dinnanzi ad una situazione inedita, anche sul piano normativo, non essendo il nostro ordinamento costituzionale dotato di strumenti adeguati a fronteggiare un'emergenza sanitaria. In particolare, la sindrome Covid-19 ha messo in luce, per quanto riguarda i profili giuridici, la «fragile impalcatura costituzionale relativa alla produzione di norme emergenziali»¹⁶. E ciò è stato vero anche per il sistema di tutela a garanzia della libertà di religione nell'ordinamento costituzionale. Rimaneva, al tempo stesso, il problema di garantire la specificità della dimensione pubblica e collettiva della libertà di religione, rispetto ad altri diritti parimenti costituzionalmente fondati, come le libertà di riunione, di associazione o di manifestazione del pensiero. Né aiutavano, alla comprensione della situazione i paradigmi statali dei sistemi dei rapporti tra Stato e confessioni religiose¹⁷, se pensiamo che, nelle more dell'emergenza, l'Italia "concordataria" perseguiva una via unilaterale di regolamentazione giuridica del fenomeno religioso, al contrario della Francia "separatista" che avviava, sin dalle prime battute, una qualche forma di dialogo con i gruppi confessionali¹⁸, in linea con la politica in

¹⁴ Così S. PRISCO – F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del Coronavirus. Un dialogo*, in *Federalismi*, 24 marzo 2020, 3.

¹⁵ Vedi G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unità per la Costituzione*, 10 aprile 2020.

¹⁶ P. Consorti, *La libertà religiosa travolta dall'emergenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n 2/2020, 370.

¹⁷ Sia consentito ancora rinviare sul punto a L. M. GUZZO, *Diritto e religione...*, cit.

¹⁸ Cfr. M. C. IVALDI, *La via francese alla limitazione delle libertà e il dialogo con le religioni al tempo del Coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 1/2020.

materia ecclesiastica portata avanti da Emmanuel Macron, intenzionato ad offrire «rinnovate gambe francesi allo sviluppo dell’idea della laicità»¹⁹.

Che fare, quindi? Di fronte ad una situazione inedita era necessario pensare a soluzioni anch’esse inedite, al punto da tendere verso «nuovi modelli di interlocuzione tra autorità religiose e poteri pubblici ispirati a maggiore democrazia, nel rispetto del principio di legalità»²⁰. Tant’è che con l’annuncio di nuove disposizioni governative volte a mitigare le restrizioni del *lockdown* in prossimità dell’avvio della cosiddetta “fase 2” – nello specifico con un d.p.c.m. del 26 aprile – le pressioni dei gruppi religiosi per la ripresa delle celebrazioni aumentavano. Infatti, in questo ultimo d.p.c.m. si prevedeva soltanto la ripresa delle celebrazioni delle esequie, con un limite di quindici persone e, preferibilmente, in un luogo all’aperto. Per la Conferenza episcopale italiana, i vescovi non potevano più «accettare di vedere compromesso l’esercizio della libertà di culto»²¹, mentre la Comunità ebraica di Roma invitava il governo italiano a non trascurare «le esigenze

¹⁹ P. CONSORTI, *Dalla Francia una nuova idea di laicità per il nuovo anno*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 1/2018, 3.

²⁰ G. MACRÌ, *La libertà religiosa alla prova del Covid-19...*, cit., 31.

²¹ Conferenza Episcopale Italiana – Ufficio nazionale per le comunicazioni sociali, *DPCM, la posizione della CEI. Il disaccordo dei Vescovi*, Roma, 26 aprile 2020, in <https://diresom.net/2020/04/26/italian-episcopal-conference-the-disagreement-of-the-bishops/>. Anche se Papa Francesco, due giorni dopo, nell’omelia in occasione della messa mattutina celebrata nella Cappella di Casa Santa Marta, in diretta su Rai 1 e Tv2000, pareva prendere le distanze dal comunicato dei vescovi italiani, con parole abbastanza chiare: «in questo tempo, nel quale si incomincia ad avere disposizioni per uscire dalla quarantena, preghiamo il Signore perché dia al suo popolo, a tutti noi, la grazia della prudenza e della obbedienza alle disposizioni, perché la pandemia non torni». Vedi FRANCESCO, *Il piccolo linciaggio quotidiano del chiacchiericcio*, Omelia nel corso della celebrazione mattutina trasmessa in diretta dalla Cappella di Casa Santa Marta, Città del Vaticano, 28 aprile 2020, in http://www.vatican.va/content/francesco/it/cotidie/2020/documents/papa-francesco-cotidie_20200428_laverita-dellatestimonianza.html.

spirituali delle collettività religiose, ciascuna con le sue specificità»²². Il rischio era quello, secondo una parte della dottrina, di passare da una “fede sospesa” ad una “fede interdetta”²³, come hanno sottolineato i docenti e i cultori di diritto ecclesiastico e canonico dell’Università della Campania “Luigi Vanvitelli” nel porsi a “difesa” del principio di bilateralità pattizia nella regolamentazione giuridica del fattore religioso²⁴.

Intanto, il gruppo di ricerca DiReSoM pubblicava un *Position Paper* dal titolo “*Proposta per una cauta ripresa in sicurezza delle celebrazioni religiose*”²⁵, attraverso il quale docenti e ricercatori di diritto ecclesiastico e canonico di diverse università italiane proponevano, al governo italiano e alle rappresentanze istituzionali delle confessioni religiose, alcune indicazioni per la ripresa dei riti religiosi nel rispetto delle misure igienico-sanitarie previste dalle disposizioni governative²⁶. L’intento principale della

²² Per il testo del comunicato diramato il 28 aprile 2020: <https://diresom.net/2020/04/28/the-note-by-the-chief-rabbi-of-rome-riccardo-disegni-on-the-reopening-of-places-of-worship/>.

²³ Cfr., sul tema, A. FUCCILLO, *La religione “contagiata” dal virus?*, cit.; A. FUCCILLO - M. ABU SALEM - L. DECIMO, *Fede interdetta? L’esercizio della libertà religiosa collettiva durante l’emergenza COVID-19: attualità e prospettive*, in *Calumet – intercultural law and humanities review*, 4 aprile 2020

²⁴ Cfr. *In difesa della bilateralità pattizia nell’equilibrio tra diritto emergenziale e libertà religiosa*, Comunicato dell’Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”, 29 aprile 2020.

²⁵ Il testo può essere oggi letto, in lingua inglese, all’interno del volume P. CONSORTI (ed.), *Law, religion and Covid-19 emergency*, Diresom, Pisa, 2020, pp. 271-277.

²⁶ Con ogni probabilità si è trattato di un’esperienza scientifica inedita, nelle forme e nei modi, per il panorama accademico italiano, volta però a mettere a disposizione della società civile e delle confessioni religiose le competenze degli studiosi della disciplina giuridica del fenomeno religioso, così da disseminare i risultati delle ricerche e l’attività di documentazione portata avanti. Per uguale motivo, lo stesso gruppo di ricerca “DiReSoM” aveva lanciato, l’8 marzo 2020, il portale internazionale www.diresom.net, in lingua inglese, sulle implicazioni del Coronavirus nelle regole religiose, che in poco più di cinque mesi ha superato le 40 mila visualizzazioni. L’Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose (OliR; www.olir.it) ha pubblicato online il Dossier “Emergenza Coronavirus”.

presentazione di questo *Paper* era proprio quello di trovare soluzioni atte a garantire la specificità della tutela della dimensione collettiva della libertà di religione, evitando, però, che la discussione rimanesse incagliata «negli schemi tradizionali della bilateralità pattizia»²⁷.

Si inizia così a parlare di protocolli sanitari, anche in virtù di un emendamento presentato dall'on. Ceccanti il 28 aprile nel corso del dibattito parlamentare sulla conversione del d.l. n. 19/2020 che faceva riferimento alla «adozione di protocolli, adottati di intesa con la Chiesa cattolica e con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, per la definizione delle misure necessarie per consentire lo svolgimento delle funzioni religiose»²⁸ e che sarà poi approvato alla Camera il 6 maggio. In tal modo entra nel lessico della materia ecclesiasticistica un'espressione - quella dei protocolli sanitari - propria della disciplina sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro²⁹, allo scopo di garantire la protezione sanitaria in funzione dei rischi specifici all'interno dell'ambiente di riferimento, tenendo in considerazione i più recenti e avanzati indirizzi scientifici.

Da qui in avanti, però, la strada si biforca. Per la Chiesa cattolica si procede ad una soluzione pienamente bilaterale, mentre per le altre confessioni religiose viene adoperato un metodo che - come vedremo - può essere definito "multilaterale".

Antonino Mantineo, nell'ambito delle attività di terza missione dell'Università "Magna Graecia", ha fondato il portale online "Cuore pensante" (www.cuorepensante.net) per riflettere su un nuovo modello di sviluppo sociale post-Covid.

²⁷ Così M. LO GIACCO, *I "Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica": una nuova stagione nella politica ecclesiastica italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n- 12/2020, 109.

²⁸ Alla presentazione di questo emendamento hanno aderito anche i deputati Bonomo, Enrico Borghi, Fassina, Pizzetti, Viscomi. Inoltre, altri due emendamenti con titoli identici sono stati presentati rispettivamente dai deputati Occhiuto e De Filippo.

²⁹ Cfr. il d.lgs.vo n. 81 del 9 aprile 2008.

2. La bilateralità ritrovata: la soluzione concordata con la Chiesa cattolica

Dopo il comunicato stampa del 26 aprile, in cui i vescovi italiani avevano parlato di compressione della libertà di culto³⁰, il successivo 2 maggio il cardinale Gualtiero Bassetti, presidente della Conferenza Episcopale Italiana, annunciava la condivisione delle «linee di un accordo, che consentirà - nelle prossime settimane, sulla base dell'evoluzione della curva epidemiologica - di riprendere la celebrazione delle Messe con il popolo»³¹. Alle porte vi era, insomma, una soluzione concordata tra Governo italiano e Conferenza episcopale per la ripresa in sicurezza delle celebrazioni religiose con presenza di fedeli. Si arriva così alla firma, l'8 maggio, a Palazzo Chigi, di un Protocollo sanitario, in cui sono individuate le misure di sicurezza da rispettare per la ripresa delle celebrazioni liturgiche, da parte del presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte, del ministro dell'Interno Luciana Lamorgese e del cardinale Bassetti.

Al di là dei contenuti dell'accordo - che non è necessario riprendere in questa sede -, è evidente che l'intento era quello di arrivare ad una procedura concordata tra la Chiesa cattolica e lo Stato italiano, frutto di quella «reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese», cui fa riferimento l'art. 1 dell'Accordo del 1984.

Il ritrovato principio della collaborazione pattizia ha portato con sé, però, diverse criticità che la dottrina ecclesiasticistica non ha tardato a segnalare. Innanzitutto, con riferimento al supremo principio di laicità, è sembrato che lo Stato italiano avesse voluto accordare «alla CEI uno status differenziato (privilegiato), relegando gli altri culti in una sorta di spazio politico complementare (da riempire sì, ma “a distanza”)»³². Vi è anche chi

³⁰ Vedi *supra* par. 1.

³¹ Per il testo del comunicato: <https://comunicazionisociali.chiesacattolica.it/messe-con-il-popolo-condivise-le-linee-di-un-accordo/>.

³² G. MACRÌ, *La libertà religiosa alla prova del Covid-19...*, cit., 31.

ha parlato di un «giurisdizionalismo sanitario»³³, puntando l'accento sull'ingerenza del potere civile su quello religioso: come se la Chiesa cattolica debba, in un certo senso, accettare e sottostare alle disposizioni governative. Al contrario, secondo un'ulteriore interpretazione, che tiene maggiormente in considerazione l'analisi dei rapporti di forza effettivamente in gioco, non si sarebbe trattato di «un protocollo concordato fra le parti, ma della presa d'atto governativa della plausibilità delle precauzioni adottate autonomamente dalla Chiesa cattolica»³⁴. In ogni caso, insomma, la bilateralità pattizia, pur se ritrovata, non ne esce bene. *Nihil sub sole novum* – è il caso di dire - per quanto riguarda il Protocollo siglato con la Chiesa cattolica, che ad un problema “nuovo” (tanto per la società, quanto per il diritto) risponde secondo schemi ormai desueti.

3. La “multilateralità” estesa: i protocolli sanitari con le confessioni diverse dalla cattolica

Le altre confessioni religiose hanno perseguito una strada differente. Il *Position Paper* presentato dal gruppo di ricerca “DiReSoM”, a riguardo, aveva già messo in evidenza come eventuali scelte governative sulla ripresa dei culti avrebbero dovuto coinvolgere tutti i gruppi religiosi, al di là dell'aver o meno stipulato intesa con lo Stato italiano, ai sensi dell'art. 8 c. 3 della Costituzione³⁵. Si erano gettate così le basi per evitare che la vicenda fosse risolta esclusivamente all'interno del recinto della bilateralità. Tant'è che il coordinatore di DireSoM Pierluigi Consorti – anche presidente

³³ A. TIRA, *Libertà di culto ed emergenza sanitaria: il protocollo del 7 maggio 2020 concordato tra Ministero dell'Interno e Conferenza Episcopale Italiana*, in *Giustizia insieme*, 16 maggio 2020.

³⁴ M. LO GIACCO, *I “Protocolli per la ripresa delle celebrazioni...”, cit.*, 109.

³⁵ DiReSoM, *Proposal for a Safe Resumption of Religious Celebrations in Italy*, in P. CONSORTI (ed.), *Law, religion...”, cit.*, 273.

dell'Associazione dei docenti universitari per la disciplina giuridica del fenomeno religioso (Adec) - viene invitato, come esperto, insieme a Paolo Naso, ad un tavolo di lavoro, istituito (in videoconferenza) presso il Ministero dell'Interno, dal capo del Dipartimento Libertà civili e immigrazione, Michele di Bari, con i rappresentanti delle confessioni religiose diverse da quella cattolica, anche di quelle senza intesa. La riunione telematica si svolge il 5 maggio, un giorno prima, quindi, dell'approvazione dell'emendamento presentato dall'on. Ceccanti, che inserisce nel testo della legge, in tal modo, una procedura già formalmente avviata. Si è trattato di un incontro di "portata storica"³⁶, in quanto il Ministero, nelle more dell'emergenza sanitaria, non procede ad incontrare le singole rappresentanze istituzionali delle confessioni religiose per siglare accordi bilaterali, ma invita le diverse rappresentanze confessionali³⁷ a sedersi intorno ad un tavolo ad avviare così «un dialogo costruttivo per trovare soluzioni a problemi comuni, tenendo conto delle singole specificità, nel rispetto del principio di precauzione»³⁸. Ciò ha segnato il passaggio da una politica concordataria bilaterale ad una politica di concertazione "multilaterale", nella disciplina dei rapporti tra Stato e confessioni religiose. Il dialogo interreligioso si fa metodo nelle dinamiche di relazione tra i pubblici poteri e i gruppi religiosi, perché i gruppi religiosi nel mentre si relazionano con i poteri pubblici devono anche interloquire tra di loro. Non ci troviamo più due centri di potere (Stato, da un lato, e confessione religiosa, dall'altro) che si confrontano (modello bilaterale), bensì più centri di potere che si confrontano tra di loro: per questo motivo parliamo di un

³⁶ Cfr. P. Consorti nell'intervista L. M. GUZZO, *Stato e religioni: il dialogo è metodo*, in *Il Regno-blog*, 8 maggio 2020.

³⁷ Partecipano all'incontro l'Unione delle comunità islamiche d'Italia (Ucooii), la Comunità Religiosa Islamica Italiana (Coreis), la Grande moschea di Roma, i valdometodisti, gli ebrei, gli avventisti, le Assemblee di Dio in Italia (Adi), i buddisti, gli induisti, la Soka Gakkai, gli ortodossi greci, gli ortodossi rumeni, i mormoni, gli anglicani, la comunità Baha'i, i sikh, la Consulta evangelica.

³⁸ Così P. Consorti nell'intervista L. M. GUZZO, *Stato e religioni...*, cit.

modello “multilaterale”. In altre parole, il dialogo interreligioso è strumento di tutela della libertà di religione negli ordinamenti civili. Probabilmente ci troviamo di fronte ad un tornante, ad un giro di boa, della storia dei rapporti tra Stato e confessioni religiose³⁹, anche se la Chiesa cattolica ha deliberatamente scelto di tenersi fuori da questa concertazione “multilaterale”, preferendo, come abbiamo visto, la strada bilaterale.

Questo metodo “multilaterale” ha portato alla firma – il 15 maggio 2020 - di sei protocolli sanitari: 1) con le comunità ebraiche; 2) con le comunità delle chiese di Gesù Cristo e dei Santi e degli ultimi giorni; 3) con le comunità islamiche; 4) con le confessioni induista, buddista, Bahai, Sikh; 5) con le Chiese Protestante, Evangelica, Anglicana; 6) con le comunità Ortodosse, ai quali si è poi aggiunto (il 25 maggio 2020) quello con i Testimoni di Geova. Come si può ben comprendere, questi protocolli hanno costituito la «soluzione ad un problema di natura pratica: quello di garantire la libertà di culto nel quadro di un'emergenza sanitaria che, di per sé, deve fare i conti con l'assenza di una disciplina legislativa chiara»⁴⁰. I protocolli, insomma, rispondono ad esigenze di natura pratica, e non è per nulla agevole definire una loro qualifica formale sulla base dei modelli giuridici tradizionali, tanto da non poter parlare neanche – a nostro avviso – delle cd. “piccole intese”⁴¹. Il modello negoziale adottato sembra approssimarsi più alle cd. “intese estese”⁴². In generale, come sostiene Consorti:

³⁹ Al punto tale che c'è chi parla di una «nuova stagione nella politica ecclesiastica italiana»: M. LO GIACCO, *I “Protocolli per la ripresa delle celebrazioni...», cit.* Vedi anche L. Decimo, *La “stagione” dei protocolli sanitari tra Stato e confessioni religiose*, in *Oliv*, 14 maggio 2020.

⁴⁰ Così P. Consorti nell'intervista L. M. GUZZO, *Riprendono anche i riti non cattolici. Per la prima volta accordi con Islamici e confessioni senza intesa*, in *DiReSoM Papers* (www.diresom.net), 16 maggio 2020.

⁴¹ Sul tema si veda F. FRENI, *I “nuovi accordi” Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato Chiese e pluralismo confessionale*, n. 15/2020, 29.

⁴² Secondo Mario Ricca le intese estese si configurerebbero «come ponte di traduzione, come luogo di negoziazione, per predisporre chiavi interpretative della differenza e

«Si tratta di strumenti nuovi, inediti, che non vanno interpretati secondo gli schemi tradizionali. Non sono intese concordatarie in senso stretto, in quanto costituiscono una spontanea forma di adesione delle autorità confessionali alle regole precauzionali dettate dalla prevenzione del contagio. Non sono cioè il frutto di un'intesa fra contrapposte esigenze statali e confessionali, ma l'esito di un'analisi comune delle soluzioni che consentissero di riprendere senza troppi problemi sanitari una regolare manifestazione del culto associato»⁴³.

Per la sottoscrizione di questi protocolli sanitari si è scelto di adottare un criterio di “familiarità religiosa”⁴⁴, funzionale a contemperare le esigenze di praticità e di rapidità dei tempi, con quella di preservare quanto più possibile le singole specificità confessionali⁴⁵. Per quanto attiene ai testi, si tratta di contenuti simili, al punto tale che si è parlato di «protocolli (quasi) fotocopia»⁴⁶. Eppure, la tecnica di riprodurre identiche disposizioni si presenta come tecnica maggiormente garantista dei diritti individuali e collettivi di libertà che sono coinvolti, compreso quello di libertà religiosa. L'utilizzo di tale tecnica è indicativo della volontà di assicurare una generale e quanto più uniforme tutela dei diritti e delle libertà. Per il resto, se in alcuni casi si è trattato di semplici differenze terminologiche (ad esempio, nel ceppo giudaico-cristiano si parla di “funzioni religiose”, mentre per il mondo islamico di “preghiera”), in altri si è posta in evidenza

metodologie per la sua inclusione (non traumatica) all'interno delle potenzialità semantiche della cultura e del diritto nazionali», M. RICCA, *Una modesta proposta. Intese estese e libertà di estendersi*, in *Calumet*, 9.

⁴³ P. Consorti nell'intervista L. M. GUZZO, *Riprendono anche i riti non cattolici...*, cit.

⁴⁴ Ivi.

⁴⁵ Si è sperimentata, in tal modo, anche l'importanza pratica del diritto comparato delle religioni. Vedi, sul tema, per tutti, S. FERRARI (a cura di), *Strumenti e percorsi di diritto comparato delle religioni*, il Mulino, Bologna, 2019; ID., *Introduzione al diritto comparato delle religioni. Ebraismo, islam e induismo*, il Mulino, Bologna, 2008; ID. *Lo spirito dei diritti religiosi. Ebraismo, cristianesimo e islam a confronto*, il Mulino, Bologna, 2002.

⁴⁶ G. Macrì, *La libertà religiosa alla prova del Covid-19...*, cit.

la specifica rituale: con le comunità cristiane è stato necessario regolamentare la partecipazione alla Cena del Signore e, quindi, la distribuzione del pane; mentre con le comunità islamiche, si è messo l'accento sulla distanza interpersonale da rispettare quando si è in ginocchio. Infine, in alcune situazioni, sono emersi anche aspetti interessanti: ad esempio, laddove si fa riferimento ai responsabili dei luoghi di culto, nel protocollo con le comunità islamiche e in quello con le comunità religiose di tradizione "orientale" si specifica, tra parentesi, "uomini e donne"⁴⁷. Può sorprendere, in positivo, soprattutto quanti si pongano su posizioni stereotipate⁴⁸, come l'Islam riconosca uno spazio di responsabilità alle donne.

4. Conclusioni

Tanto il protocollo con la Cei che quelli con le confessioni religiose diverse dalla cattolica sono stati inseriti, come allegati, nel d.p.c.m. del 17 maggio 2020, sulla base del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, che recando *Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19* (in vigore dallo stesso 16 maggio), disciplina la

⁴⁷ Per un quadro sinottico che mette a confronto il testo di ciascun Protocollo evidenziandone le differenze, si rinvia a S. BALDETTI (a cura di), *Protocolli per le celebrazioni delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Quadro sinottico*, in *DiReSoM Papers* (www.diresom.net), 18 maggio 2020.

⁴⁸ Secondo Salvatore Berlingò «in un mondo sempre più globalizzato e complesso qual è il nostro, per superare i pregiudizi e riconoscere i diritti, bisogna impegnarsi a fare (ri)emergere o trascinare quotidianamente e di continuo il substrato, per dir così, "emozionale" e "intenzionale" ad un tempo, sussistente, come schema originario di legalità o come "legalità sociale originaria", e cioè come canone o nucleo (o, se si preferisce, *network*) assiologico, alla base di ogni ordinamento», così S. BERLINGÒ, *Introduzione ai lavori*, in S. MONTESANO (a cura di), *L'Islam. Dal pregiudizio ai diritti*, Luigi Pellegrini editore, Cosenza, 2018, 8.

materia del culto pubblico all'art. 1, c. 11 con la seguente disposizione: «Le funzioni religiose con la partecipazione di persone si svolgono nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di contagio». Inoltre, il testo del decreto legge del 25 marzo 2020, n. 19, coordinato con la legge di conversione n. 35 del 2020, recante: «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19», tra le misure urgenti per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del Coronavirus, all'art. 2 c. 1 lett. h-bis) inserisce l'«adozione di protocolli sanitari, d'intesa con la Chiesa cattolica e con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, per la definizione delle misure necessarie ai fini dello svolgimento delle funzioni religiose in condizioni di sicurezza».

Tale tecnica legislativa è stata definita utilizzando l'immagine di una *matrioska* laddove «i provvedimenti di rango superiore sono stati in un certo senso sagomati sugli atti di rango diverso (i protocolli), i quali avevano visto la luce prima o durante la gestazione delle nuove norme e, in ultima battuta, riempiono di contenuti concreti i rimandi normativi superiori»⁴⁹.

Ci troviamo d'altronde nelle more di un'emergenza sanitaria. E questi protocolli hanno aperto la strada ad un diritto emergenziale ecclesiastico, in ambito sanitario, di cui il nostro ordinamento era del tutto sprovvisto. Il dialogo interreligioso⁵⁰ diventa strumento di regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose e, quindi, di protezione della dimensione collettiva della libertà di religione, secondo gli auspici anche dell'art. 17 par. 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Tfue), che pone le chiese e le organizzazioni filosofiche e non confessionali

⁴⁹ A. TIRA, *Normativa emergenziale ed esercizio pubblico del culto. Dai protocolli con le confessioni diverse dalla cattolica alla legge 22 maggio 2020, n. 35*, in *Giustizia insieme*, 8 giugno 2020.

⁵⁰ Sull'importanza e la necessità del dialogo interreligioso si veda A. MANTINEO, *Verso nuove prospettive del pluralismo religioso nel Magistero della Chiesa cattolica?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, luglio 2011, 28 e ss.

quali soggetti interlocutori delle istituzioni unitarie⁵¹ (anche se, ad onor del vero – ed è un punto di criticità che non può essere trascurato -, le organizzazioni umaniste sono rimaste del tutto escluse dalla negoziazione sui protocolli sanitari portata avanti dal governo italiano).

Insieme alle iniquità dei nostri sistemi sociali ed economici, il Coronavirus ha smascherato – se mai ce ne fosse stato bisogno - le difficoltà strutturali della politica italiana in materia ecclesiastica, costruita su un sistema di bilateralità pattizia che non garantisce un’effettiva e generale protezione ai diritti di libertà religiosa. Probabilmente, ha ragione chi afferma che:

«la vicenda dei protocolli con le confessioni religiose diverse dalla cattolica si presenta come un primo, ancorché incerto, segnale di un possibile cambiamento delle relazioni bilaterali nel segno di una maggiore laicità e del superamento dello schema tradizionale, che vedeva da un lato la Chiesa cattolica, da un altro le confessioni con intesa, e in un terzo girone ancora le confessioni senza intesa»⁵².

È d'altronde presto per capire se il futuro della politica ecclesiastica possa essere rappresentato dall'utilizzo del metodo dialogico della multilateralità estesa, anche al di fuori di una situazione emergenziale. Certamente, i protocolli sanitari siglati con le confessioni diverse dalla Chiesa cattolica rappresentano strumenti normativi che, per il metodo più che per il contenuto, devono essere guardati con grande attenzione. Inoltre, le religioni, tutte le religioni, si sono tra di loro rapportate, all'interno del nostro ordinamento giuridico, sulla base di uno stesso orizzonte antropologico di senso, riconoscendosi in un comune significato di

⁵¹ Cfr., sul punto, S. MONTESANO, *Brevi riflessioni sull'art. 17 TFUE e sul progetto di Direttiva del Consiglio recante disposizioni in materia di divieto di discriminazione, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 18/2005, 20 e ss.; D. DURISOTTO, *Unione europea, chiese e organizzazioni filosofiche non confessionali (art. 17 TFUE)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 23/2016.

⁵² M. LO GIACCO, *I "Protocolli per la ripresa delle celebrazioni..."*, cit., 108.

“salute/salvezza” del corpo. In termini interculturali, è anche questa una conquista.