

Libertà di culto, confessioni religiose e principio di bilateralità:

i “protocolli sanitari” per il contrasto alla pandemia da Covid-19*

di

Emilio Castorina *

SOMMARIO: 1. Le misure di contenimento della pandemia di fronte all’esercizio collettivo dei culti. – 2. *Segue*: i “protocolli sanitari” sottoscritti con le confessioni religiose. – 3. Le limitazioni alla libertà di religione e la (non consentita) ingerenza diretta dello Stato sulla disciplina dei “culti”. – 4. Il principio costituzionale di “bilateralità” nei rapporti tra Stato e confessioni religiose. – 5. *Segue*: una “collaborazione inter-ordinamentale”.

1. Le misure di contenimento della pandemia di fronte all’esercizio collettivo dei culti

Particolare risonanza, nel convulso contesto dell’attuale emergenza pandemica, ha avuto la presa di posizione dell’Episcopato italiano – diffusamente riportata dai media¹ – nei confronti dei provvedimenti assunti dal Governo, giudicati in contrasto con l’esercizio pubblico e collettivo della libertà di culto e la missione pastorale della Chiesa cattolica.

Il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2020 ha confermato i precedenti e analoghi divieti di celebrare la Santa Messa in presenza dei fedeli (nel passaggio dal primo *lockdown* alla c.d. Fase 2, che autorizzava a una qualche convivenza con il Coronavirus), provocando la reazione della Conferenza episcopale, manifestata attraverso un comunicato stampa che denunciava una “arbitraria”

* Il presente contributo rientra tra le attività del progetto “La tenuta dello Stato costituzionale ai tempi dell’emergenza da Covid19. Profili giuridico-finanziari” (P.I. Prof.ssa A. Ciancio) finanziato grazie al Programma ricerca di Ateneo UNICT 2020-22 linea 2.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l’Università degli studi di Catania.

¹ R. SACCENTI, *Libertà religiosa e democrazia al tempo del Covid-19*, in *www.olir.it*, 24 luglio 2020, fra i tanti, pone l’accento sulla “dialettica, a tratti ruvida e dura”, innescatasi fra il Governo e la Conferenza Episcopale italiana.

esclusione e richiamava, al contempo, il dovere di distinguere la responsabilità di dare prescrizioni di carattere emergenziale-sanitario e il compito della Chiesa di “organizzare la vita della comunità cristiana, nel rispetto delle misure disposte, ma nella pienezza della propria autonomia (...) che deve potersi nutrire alle sue sorgenti, in particolare la vita sacramentale”².

L’esigenza di contenere e contrastare i rischi alla salute derivanti dalla diffusione del virus aveva già richiesto, com’è noto, limitazioni significative e particolarmente intense delle libertà fondamentali (cfr., art. 1, comma 2, del d.l. n. 19 del 25 marzo 2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 35 del 22 maggio 2020)³.

Invero, già il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, all’art. 1, aveva previsto, per le ragioni sanitarie suddette, che le autorità competenti potessero adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all’evolversi della situazione epidemiologica, tra le quali (lett. c, comma 2) la “sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico”⁴.

Sicché, con D.P.C.M. 1 marzo 2020, in taluni Comuni è stata ribadita la sospensione di manifestazioni di carattere religioso, anche se svolte in luoghi chiusi aperti al pubblico (art. 1) e in talune Regioni e Province è stato previsto che (art. 2, comma 1, lett. d) l’apertura dei luoghi di culto fosse condizionata all’adozione di misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle

² La severa presa di posizione della CEI del 26 aprile è riportata in www.olir.it/wp-content/uploads/2020/04/DPCM-la-posizione-della-CEI-%E2%80%93-Chiesacattolica.it_.pdf.

³ Sull’ampiezza di tali limitazioni, A. CELOTTO, *Necessitas non habet legem? Prime riflessioni sulla gestione costituzionale dell’emergenza Coronavirus*, in *Piccole conferenze*, Modena, 2020, 25 ss.

⁴ Ai sensi del successivo art. 3, le misure sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell’interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell’economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale. Nelle more (comma 2) dell’adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, nei casi di estrema necessità e urgenza le misure di cui agli articoli 1 e 2 possono essere adottate ai sensi dell’articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell’articolo 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell’articolo 50 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

caratteristiche dei luoghi, così da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro.

I successivi D.P.C.M. 8 e 9 marzo 2020 hanno confermato la sospensione su tutto il territorio nazionale delle cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri, con disposizioni (art. 2, comma 1, lett. v) successivamente reiterate dal D.P.C.M. 10 aprile 2020 (art. 1, comma 1, lett. i) e, più avanti, riaffermate nel già citato D.P.C.M. 26 aprile 2020. Quest'ultimo (art. 1, comma 1, lett. i) condizionava l'apertura dei luoghi di culto all'adozione di misure organizzative comportanti adeguato distanziamento personale; consentiva con la presenza dei fedeli unicamente le cerimonie funebri con la partecipazione dei soli congiunti e, comunque, fino a un massimo di quindici persone, da tenersi preferibilmente all'aperto e indossando protezioni delle vie respiratorie nel rigoroso rispetto della distanza di sicurezza interpersonale (art. 1, comma 1, lett. i).

Sul piano del diritto primario, il d.l. 25 marzo 2020, n. 19, ribadiva che, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni (reiterabili e modificabili e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico), potevano essere adottate, in ossequio ai principi di adeguatezza e proporzionalità rispetto al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, tra le altre possibili, le misure della limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative anche di carattere religioso, nonché la sospensione di cerimonie civili e religiose, così come la limitazione degli ingressi ai luoghi destinati al culto (art. 1, comma 2, lett. g. e h.)⁵.

2. Segue: i "protocolli sanitari" sottoscritti con le confessioni religiose

⁵ Ad avviso di F. ADERNÒ, *Il nuovo decreto-legge n. 19/2020: un suggerimento ermeneutico ecclesiasticistico*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2020, marzo 2020, (www.dirittiregionali.it), con l'espressione contenuta nel d.l. n. 19/2020 "possono essere sospese solo quelle azioni pubbliche concorrenziali tra Stato e Chiesa. Pertanto, potrebbero considerarsi sospendibili i matrimoni concordatari, ma non i matrimoni solo canonici ovvero, in punto di diritto, solo civili; allo stesso modo non è pensabile che possano – mediante quella sola disposizione – sospendersi (e dunque eventualmente "impedirsi") altre celebrazioni di sacramenti o altre azioni liturgiche, se non espressamente disposto dalla competente Autorità Ecclesiastica".

Alle suddette previsioni faceva seguito il d.l. 16 maggio 2020, n. 33, il quale ha inteso recepire il richiamo dell'Assemblea permanente dei Vescovi italiani, prevedendo una prassi dialogica, mancata nella fase iniziale dell'emergenza⁶, per la quale "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" (art. 1, comma 11)⁷.

I D.P.C.M. 17 maggio 2020, 11 giugno 2020 (art. 1, comma 1, lett. o) e 7 agosto 2020 hanno prescritto, di conseguenza, che le funzioni si sarebbero dovute svolgere nel rispetto dei "protocolli" sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni, riportati come allegati da 1 a 7. Il D.P.C.M. 13 ottobre 2020 ha precisato (art. 1, comma 6, lett. o. e p.) che "l'accesso ai luoghi di culto avviene con misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro".

I successivi Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 ottobre, 3 novembre e 3 dicembre 2020 hanno ulteriormente ribadito (art. 1, comma 9, lett. q) che "le funzioni religiose con la partecipazione di persone si svolgono nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni di cui agli allegati da 1, integrato

⁶ In questi termini, P. CONSORTI, in L.M. Guzzo, *Riprendono anche i riti non cattolici. Per la prima volta accordi con islamici e confessioni senza intesa. Intervista al Prof. Pierluigi Consorti*, in *www.diresom.net*, 16 maggio 2020, 2. La via dell'accordo, per altro, era stata fortemente auspicata: cfr., al riguardo, il Documento, sottoscritto dai docenti e cultori di diritto ecclesiastico e canonico dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli", dal titolo "In difesa della bilateralità pattizia nell'equilibrio tra diritto emergenziale e libertà religiosa", in *www.casertasesera.it*.

⁷ Ai sensi del successivo comma 12, le disposizioni di cui sopra sono attuate con provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020 e, quindi, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. I decreti di cui al presente comma possono essere altresì adottati su proposta dei presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia.

con le successive indicazioni del Comitato tecnico-scientifico, a 7⁸. Nella sessione straordinaria del Consiglio Episcopale Permanente dell'1 dicembre 2020 è stata, in via informale, manifestata l'adesione della Chiesa Cattolica alle misure stabilite dal Governo, precisando che "sarà cura dei Vescovi suggerire ai parroci di orientare i fedeli a una presenza ben distribuita, ricordando la ricchezza della liturgia per il Natale che offre diverse possibilità: Messa vespertina nella vigilia, nella notte, dell'aurora e del giorno". Per la tradizionale Messa della Notte, i Vescovi hanno "condiviso" che "sarà necessario prevedere l'inizio e la durata della celebrazione in un orario compatibile con il cosiddetto coprifuoco"⁹.

I "protocolli" appena richiamati scaturiscono da un tavolo consensuale definito con la Chiesa cattolica (il 7 maggio 2020) e con le altre confessioni religiose (il 15 maggio successivo) – anche se prive di intese con lo Stato – e sono stati predisposti al fine di individuare le misure sanitarie da rispettare nella ripresa delle celebrazioni liturgiche alla presenza dei fedeli, a partire dal 18 maggio 2020. I protocolli in questione sono stati sottoscritti dal Presidente della Conferenza Episcopale Italiana e dalle rappresentanze delle confessioni acattoliche, da una parte, e dal Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell'Interno, dall'altra, previo parere del Comitato tecnico-scientifico, istituito con Decreto del Capo Dipartimento della Protezione civile n. 371 del 5 febbraio 2020, le cui raccomandazioni sono state recepite in tutti i documenti.

Le raccomandazioni del Comitato (espresse nella seduta del 6 maggio 2020) dirette alla Conferenza Episcopale hanno riguardato precauzioni sul numero dei partecipanti alle celebrazioni sia all'aperto sia al chiuso, mentre quelle che hanno avuto come destinatarie le Comunità Ebraiche Italiane, le Chiese Protestanti, Evangeliche, Anglicane, le Comunità Ortodosse, le Comunità Induista, Buddista (Unione Buddista e Soka Gakkai), Baha'i e Sikh, le Comunità Islamiche e la Comunità della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni (ai quali, più di recente, si è aggiunto il Protocollo

⁸ Nel recepire le "Linee guida per la riapertura delle Attività Economiche, Produttive e Ricreative della Conferenza delle Regioni e delle province autonome del 14 luglio 2020", sotto il capitolo dedicato alle "cerimonie", il D.P.C.M. 14 luglio 2020 ha dato atto dei protocolli intervenuti per lo svolgimento dei riti religiosi, dettando indicazioni integrative per i banchetti nell'ambito delle cerimonie (ad es., matrimoni).

⁹ Il documento finale della Conferenza Episcopale è riportato nel sito https://www.ansa.it/sito/notizie/topnews/2020/12/02/natale-cei-orario-messe-sara-compatibile-con-coprifuoco_f67153e1-ef24-404e-86c4-ce10c9661f6d.html.

per la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, su proposta di quest'ultima)¹⁰, hanno avuto ad oggetto misure generali di cautela di carattere sanitario da osservare nelle fasi dei riti liturgici implicanti contatti ravvicinati tra i presenti.

In sostanza, i documenti sopra richiamati contengono varie misure sull'accesso ai luoghi di culto in occasione delle celebrazioni liturgiche, in modo da evitare assembramenti sia nell'edificio di culto sia negli spazi annessi, come, per esempio, sacrestie e sagrati; intervengono in materia di igienizzazione dei siti e degli oggetti, in ordine alle attenzioni da osservare durante le celebrazioni liturgiche, anche in quelle che possono tenersi all'aperto, con garanzie della dignità di queste ultime; pongono raccomandazioni a favore della trasmissione delle celebrazioni in modalità *streaming* per quanto riguarda la Chiesa cattolica, prescrivendo adeguate forme di comunicazione delle misure di prevenzione adottate.

3. Le limitazioni alla libertà di religione e la (non consentita) ingerenza diretta dello Stato sulla disciplina dei "culti"

A differenza di altre situazioni giuridiche fondamentali della persona, l'impatto dei provvedimenti emergenziali sul diritto al culto in forma collettiva – che è, com'è noto, una dimensione della libertà di religione tutelata all'art. 19 della Costituzione¹¹ – si ripercuote, come del resto la menzionata nota della Conferenza Episcopale lasciava esplicitamente intendere, anche sulla condizione di autonoma organizzazione della "vita sacramentale" delle diverse comunità di fedeli che costituisce, nella concezione pluralistica dell'ordinamento costituzionale, il fulcro intorno al quale ruota la garanzia di libertà delle formazioni sociali di matrice religiosa (artt. 2, 7, 8, 19, 21 Cost.), da

¹⁰ Cfr. i verbali del Comitato tecnico-scientifico delle sedute nn. 71 e 73 del 12 e 14 maggio 2020, in <http://www.protezionecivile.gov.it/attivita-rischi/rischio-sanitario/emergenze/coronavirus/> verbali-comitato-tecnico-scientifico-coronavirus.

¹¹ La Corte costituzionale ha più volte precisato che l'esercizio comunitario del culto va "tutelato e va assicurato ugualmente a tutte le confessioni religiose, a prescindere dall'avvenuta stipulazione o meno dell'intesa con lo Stato e dalla loro condizione di minoranza (sentenze n. 63 del 2016, n. 195 del 1993 e n. 59 del 1958)": più di recente, cfr. sent. n. 254/2019.

intendersi come comunità naturali e originarie rispetto allo Stato, in quanto funzionali al pieno svolgimento e sviluppo della dimensione spirituale dei volontari aderenti¹².

Il d.l. 16 maggio 2020, n. 33, da questo punto di vista, segna una sorta di spartiacque tra gli interventi governativi posti in essere nella prima fase della pandemia, sostanzialmente diretti a vietare qualsiasi tipo di riunione (tanto civile quanto religiosa) e la libera circolazione sul territorio nazionale per motivi di sanità e di sicurezza ai sensi degli artt. 16 e 17 Cost., e quelli posti in essere nella c.d. Fase 2: la necessaria “convivenza” con il virus, infatti, ha comportato che le misure volte a contenere la diffusione dei contagi venissero estese in seno allo svolgimento dei riti religiosi, secondo modalità che, venendo in rilievo l’autonomia, l’uguaglianza e le libertà costituzionalmente protette delle confessioni religiose, non potevano che scaturire dall’applicazione di un metodo “bilaterale”, dal quale deriva il ricorso ai menzionati protocolli, sì da tenere conto delle differenziazioni liturgiche e delle specifiche connotazioni rituali delle varie confessioni religiose¹³.

Pertanto, sono risultate temporaneamente ed eccezionalmente limitate – per necessità oggettiva in vista della tutela della salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, a mente dell’art. 32 Cost. – non solo la libertà di religione nella estrinsecazione del pubblico culto siccome garantita all’art. 19 della Costituzione, ma anche quelle altre che, riferite sempre alla persona e con la prima coordinate in sistema¹⁴, ne permettono il concreto esercizio, in particolare, attraverso la riunione o

¹² Sui caratteri strutturali delle formazioni sociali garantite dalla Costituzione, sia consentito richiamare il recente scritto, E. CASTORINA, *Le formazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020.

¹³ Per una più completa disamina del contenuto dei Protocolli, cfr. il contributo di 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 *www.giustiziainsieme.it*, giugno 2020, il quale, in particolare, fa notare che “le sfumature terminologiche riflettono le caratteristiche del culto praticato, che possono essere molto diverse, nelle forme e nel significato per i fedeli, da ciò che rappresentano le celebrazioni liturgiche per le confessioni cristiane (per esempio, nel caso dell’Islam, il rito del venerdì è più un momento di preghiera collettiva che una vera e propria cerimonia con differenze sostanziali rispetto a quanto il singolo fedele può praticare in privato)”.

¹⁴ F. FINOCCHIARO, *Principi fondamentali*, Art. 7, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna-Roma, 1975, 321 e s. Nel medesimo senso argomenta M. MASSA, *I limiti al culto pubblico durante la pandemia*, in *Quad. cost.*, n. 3/2020, 604, osservando che l’esercizio del culto non viene qui in rilievo nella sua dimensione di professione di un credo, ma “puramente e semplicemente come riunione di persone, suscettibile di limitazione in quanto metta in pericolo l’incolumità dei partecipanti, di terzi o del pubblico”.

l'associazione (artt. 17 e 18 Cost.). Del resto, in vista della salvaguardia dell'interesse della salute della collettività, la nostra Legge fondamentale prevede che possono subire legittime limitazioni anche i diritti fondamentali¹⁵ ed è consentito (a seguito della riforma del 2001) l'esercizio di poteri statali sostitutivi, ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost.¹⁶.

È stato significativamente rilevato che la Costituzione non esclude interventi di carattere autoritativo nei settori della vita ecclesiastica che toccano la sfera di sua competenza, "ma esclude che lo Stato possa considerare la Chiesa come un'entità sottoponibile a un regime giuridico il quale involga la totalità dell'operare di essa"¹⁷ e, parimenti, lo stesso ragionamento è estensibile alle confessioni acattoliche.

La circostanza che l'unico limite espressamente contemplato nell'art. 19 Cost. siano i "riti contrari al buon costume" non suffraga, tuttavia, la conclusione che la libertà religiosa non possa soggiacere comunque a ragionevoli limitazioni (come è anche testimoniato dal tenore dell'art. 9.2 della CEDU¹⁸), poiché il concetto di limite – come il giudice costituzionale ha avvertito sin dalla sua prima pronuncia – "è insito nel concetto di diritto"¹⁹.

¹⁵ Secondo l'art. 14, comma 3, Cost., "gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e incolumità pubblica (...) sono regolati da leggi speciali" (art. 14, comma 3); la legge può stabilire in via generale limitazioni alla libertà di circolazione e di soggiorno "per motivi di sanità o di sicurezza" (art. 16, comma 1) e, "per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica" possono essere vietate riunioni in luogo pubblico (art. 17, comma 3). A. RUGGERI, *Il disordine delle fonti e la piramide rovesciata al tempo del Covid-19*, in *ConsultaOnline*, www.giurcost.org, III/2020, 9 dicembre 2020, 688, sottolinea come la notevole sospensione di diritti fondamentali sia avvenuta "senza che alcuna norma costituzionale ne dia l'abilitazione, seppur sotto forma di rinvio alla legge corredato di alcune indicazioni essenziali idonee a darvi un orientamento circa il modo con cui raccordarsi con gli atti ad essa conseguenti coi quali si pongono le misure in concreto limitative dei diritti", e rappresenta, al contempo, "il bisogno non più differibile di una disciplina costituzionale delle emergenze del tipo straordinario".

¹⁶ Ai sensi della richiamata disposizione costituzionale, il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di pericolo grave per la "incolumità e la sicurezza pubblica".

¹⁷ Cfr., ancora, F. FINOCCHIARO, *Principi fondamentali*, cit., 328.

¹⁸ L'art. 9.2 della CEDU stabilisce, infatti, che "La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui". Sul carattere relativo della libertà religiosa, G. BLANDO, *Libertà religiosa e libertà di culto ai tempi del Covid-19: una questione di bilanciamento*, in www.federalismi.it - *paper*, 4.

¹⁹ La Corte cost., nella sent. n. 1 del 1956, ha precisato che, "se pure si pensasse che dalla disciplina dell'esercizio può anche derivare indirettamente un certo limite al diritto stesso,

È solo il caso in questa sede di rammentare come il principio di laicità, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato, non comporta, per l'ordinamento italiano, indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, bensì va inteso come salvaguardia della libertà di religione in un regime di pluralismo confessionale e culturale: compito della Repubblica è, dunque, "garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione", la quale rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile nell'art. 2 Cost.²⁰.

Sulla base della condivisibile premessa che la limitazione di diversi diritti costituzionali, prime fra tutti, nell'emergenza pandemica che viviamo, la libertà di circolazione e di riunione, può comportare – come la presente congiuntura purtroppo ha mostrato – ricadute in molteplici settori, dalla mobilità, al lavoro e alle attività produttive, interessando, non meno, l'esercizio delle attività di culto, il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione (Direzione Centrale degli Affari dei Culti) del Ministero dell'Interno, in una nota del 27 marzo 2020, ha tenuto a precisare la portata delle limitazioni che hanno, nella circostanza, riguardato specificamente la libertà di religione. L'accesso ai luoghi di culto, in astratto, non era da ritenersi precluso; anzi, consentito, sebbene in occasione dei medesimi spostamenti determinati da "comprovate esigenze lavorative", ovvero per "situazioni di necessità", sempre che la chiesa fosse situata lungo il percorso, di modo che, in caso di controllo da parte delle Forze di polizia – ha precisato il Ministero – possa essere esibita la prescritta autocertificazione o si possa rendere la dichiarazione in ordine alla sussistenza di tali specifici motivi. Quanto alle cerimonie liturgiche, le norme statali – alla luce della esclusiva *ratio* di tutela della salute pubblica per cui sono emanate – erano "da intendersi nel senso che le celebrazioni medesime non sono in sé vietate, ma possono continuare a svolgersi senza la partecipazione del popolo, proprio per evitare raggruppamenti che potrebbero diventare potenziali occasioni di contagio. Le celebrazioni liturgiche senza il concorso dei fedeli e limitate ai soli celebranti e agli

bisognerebbe ricordare che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e che nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile".

²⁰ Cfr., in particolare, le sentt. n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 334 del 1996, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989.

accoliti necessari per l'officiatura del rito non rientrano nel divieto normativo, in quanto si tratta di attività che coinvolgono un numero ristretto di persone e, attraverso il rispetto delle opportune distanze e cautele, non rappresentano assembramenti o fattispecie di potenziale contagio che possano giustificare un intervento normativo di natura limitativa"²¹.

Nella medesima nota si dava atto che lo Stato non sarebbe potuto, invece, intervenire unilateralmente nella disciplina, ancorché a fini sanitari, delle cerimonie religiose in forma privata, sino anche a impedirne lo svolgimento; infatti, la normativa di produzione emergenziale non ha vietato l'amministrazione dei sacramenti in sé, pur essendo intervenuta in merito alle cerimonie pubbliche, civili e religiose, al fine di evitare assembramenti che fossero occasione di contagio virale. Secondo il Ministero, dunque, ove il rito si svolga alla sola presenza del celebrante, dei nubendi e dei testimoni – e siano rispettate le prescrizioni sulle distanze tra i partecipanti – non è da ritenersi tra le fattispecie inibite dalle norme in materia di contenimento della diffusione epidemica²².

Con successiva Circolare, lo stesso Ministero, su richiesta della Conferenza Episcopale, in merito allo svolgimento di cerimonie religiose che prevedessero processioni all'esterno delle strutture ecclesiastiche e dei luoghi di culto ha chiarito che queste dovranno essere comunque "autorizzate"²³ – e ciò in eccezionale, ancorché dubbia (se

²¹ La nota richiamata nel testo, avente ad oggetto "Quesiti in ordine alle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Esigenze determinate dall'esercizio del diritto alla libertà di culto", si può consultare in <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/specifiche-chiese.pdf>. Ad avviso di A. LICASTRO, *Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *Consulta Online*, in www.giurcost.org, n. I/2020, 14 aprile 2020, 236, l'approccio ministeriale si rivelerebbe massimamente "prudenziale" verso la prevenzione del contagio, ma con sacrificio per la libertà religiosa.

²² Dalle considerazioni sin qui esposte – sempre ad avviso del Ministero dell'Interno – discende che "il numero dei partecipanti ai riti della Settimana Santa e alle celebrazioni similari non potrà che essere limitato ai celebranti, al diacono, al lettore, all'organista, al cantore e agli operatori per la trasmissione", poiché "anche in questa fattispecie evidentemente i ministri celebranti e i partecipanti (...) intervengono in forma privata" e i loro spostamenti sono supportati da giustificato motivo, essendo il servizio liturgico ascrivibile a "comprovate esigenze lavorative".

²³ È solo il caso di rammentare, in questa sede, che la Corte costituzionale ebbe a rilevare come, "le riunioni a carattere religioso non si sottraggono alla disciplina generale di tutte le riunioni, per quanto riguarda e la libertà delle riunioni stesse e i limiti cui essa, nel superiore interesse della convivenza sociale", conseguentemente dichiarando – nella sentenza n. 45 del 1957 – la illegittimità costituzionale dell'art. 25 del T.U. delle Leggi di pubblica sicurezza del 18 giugno

non fossero così meritevoli di tutela anche i beni della salute e della vita) deroga rispetto alla necessità di mero “preavviso”, ai sensi all’art. 17 Cost., nelle situazioni ordinarie e non emergenziali – soltanto dopo attenta valutazione e comunque nel rigoroso rispetto di quanto indicato dal predetto Comitato tecnico-scientifico in ordine alle misure precauzionali da seguire al fine di prevenire i contagi²⁴.

In definitiva, ha sofferto indubbe, sebbene non irragionevoli, limitazioni, al pari di altre occasioni di incontri collettivi (in scuole, cinema, teatri, ristoranti, palestre, ecc.), l’esercizio in forma pubblica dei culti, ma non a scapito della libertà e dell’indipendenza delle confessioni religiose e dei rispettivi ordinamenti.

La normativa emergenziale italiana, in vero, non ha imposto né specifici, né esclusivi divieti d’accesso ai luoghi istituzionali di culto, com’è avvenuto, invece, in altri ordinamenti, nei quali taluni provvedimenti dell’autorità civile hanno comportato, se non ragionevolmente giustificati²⁵, in altri casi vere e proprie discriminazioni del fattore religioso rispetto ad attività in qualche modo assimilabili sul piano del

1931, n. 773, nella parte in cui implicava l’obbligo del preavviso per le funzioni, cerimonie o pratiche religiose in luoghi aperti al pubblico, proprio in riferimento all’art. 17 della Costituzione.

²⁴ La circolare n. 555-doc/c/dipps/fun/ctr/2861/20 del 13 giugno 2020, del Ministero dell’Interno – Dipartimento della pubblica sicurezza, avente ad oggetto “Applicazione delle misure di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da Covid-19. Modalità di svolgimento delle processioni religiose”, può essere consultata in https://www.asaps.it/70122-_ministro_dellinterno__applicazione_delle_misure_di_contenimento_e_gestione_del.html.

²⁵ In Germania, il Tribunale costituzionale, in sede di giudizio cautelare, ha ritenuto, con varie ordinanze, che la gravissima interferenza con la libertà di culto collettivo a seguito di provvedimenti a tutela della salute e della vita (che lo Stato è comunque obbligato a tutelare ai sensi dell’art. 2, comma 2, Legge Fondamentale) sia attualmente giustificabile per vi della provvisorietà dei divieti (cfr., BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 10. April 2020 - 1 BvQ 28/20, in https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk2020010_1bvq002820.html; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 10. April 2020 - 1 BvQ 31/20, in https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk2020010_1bvq003120.html; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 29. April 2020 - 1 BvQ 44/20, in https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk2020010_1bvq004420.html). In dottrina, S. WOLF, *Religionsfreiheit in Zeiten der Pandemie: Ein Plädoyer für offene Kirchen*, in NJOZ, 2020, 577, il quale mette in luce l’importanza della libertà religiosa anche in situazioni; nonché C. KATZENMEIER, *Grundrechte in Zeiten von Corona*, in MedR, 2020, 461 e V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e stato di diritto: una comparazione Italia-Germania*, in *www.Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, spec. 601 ss.

medesimo rischio dovuto alla convergenza fisica delle persone nel luogo di riunione²⁶. I riti, in sé non vietati dalla normativa volta ad arginare la pandemia, di fatto, si sono potuti svolgere, ma senza la partecipazione del popolo, essendo state sospese unicamente “le forme assembleari di tutte le religioni”²⁷ e non certo i riti in quanto tali. Siffatto regime, in definitiva, non può dirsi che abbia avuto negative incidenze sul “culto” o sui “culti”, da intendersi sostanzialmente come le “attività rituali”²⁸ di cui è esponenziale, unica ed esclusiva, ciascuna confessione religiosa, a mente dell’ultima proposizione dell’art. 19 Cost.. Quest’ultima, com’è noto, autorizza interventi dell’autorità di pubblica sicurezza solo ed esclusivamente nel caso in cui i “riti” siano, nei comportamenti esteriori, contrari al buon costume e per come la Corte EDU suole interpretare l’art. 9 della Convenzione del 1950, manifestando, in generale, la costante contrarietà a interventi di parte statale in questioni intestine ai gruppi confessionali²⁹. È solo il caso di rammentare, al riguardo, che la Costituzione italiana “si disinteressa del contenuto dottrinale delle confessioni”³⁰; nessuna competenza, inoltre, avrebbe lo Stato di regolare le liturgie e, dunque, i riti in senso stretto: prerogativa, questa, propria

²⁶ È il caso dell’ordinamento statunitense, per il quale si rinvia al contributo di C. GRAZIANI, *Libertà di culto e pandemia (Covid-19): la Corte Suprema degli Stati Uniti divisa*, in *Consulta Online*, in www.giurcost.org, luglio 2020. Più di recente, cfr. la pronuncia, adottata a maggioranza dalla Corte Suprema, *Roman Catholic Diocese of Brooklyn, New York v. Cuomo*, in https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/20a87_4g15.pdf, che ha accolto il ricorso poiché l’autorità statale aveva, irragionevolmente, posto un limite fisso alla capienza delle chiese e, per di più, soltanto per le attività di culto e non per ogni evento si fosse tenuto in luogo chiuso, aperto al pubblico (M.M. PORCELLUZZI, *Senza celebrazioni non si può vivere: la libertà religiosa in tempo di COVID-19 e la Corte Suprema Americana*, in www.diritticomparati.it, 3 dicembre 2020). In Francia, il Consiglio di Stato (ord. 29 novembre 2020, in <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19>), accogliendo il ricorso della Conferenza Episcopale Francese, ha ordinato al Governo di rivedere il decreto che limita a trenta persone il numero di fedeli autorizzati a partecipare alle cerimonie religiose, adottando misure proporzionate alla dimensione degli edifici di culto.

²⁷ Condivisibili, sul punto, le considerazioni esposte da A. FERRARI, *Covid-19 e libertà religiosa*, in *www.settimananews*, 6 aprile 2020; ma si riscontrano opinioni divergenti, tra gli ecclesiastici, come, ad esempio, F. ALICINO, *Costituzione e religione in Italia al tempo della pandemia*, in *www.statoe-chiese.it*, n. 19/2020, 7, il quale ritiene che le misure adottate dal Governo riguardino “non tanto la *libertas fidelium* in generale, quanto la *libertas* delle confessioni in particolare” e la “autonomia dei relativi vertici istituzionali”.

²⁸ M. RICCA, *Art. 19*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, v. I, Torino, 2006, 436.

²⁹ E ciò è, giustamente, fatto notare da I. SPADARO, *La tutela dei singoli all’interno delle formazioni sociali di stampo confessionale: spunti per un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 9 CEDU*, in www.forumcostituzionale.it, 2015, 6.

³⁰ V. DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, 1970, 58.

ed esclusiva del singolo ordine religioso, “distinto e autonomo”, nelle suddette materie, rispetto all’ordinamento giuridico dello Stato³¹ e, perfino, “sovrano” a mente dell’art. 7 della Costituzione.

4. Il principio costituzionale di “bilateralità” nei rapporti tra Stato e confessioni religiose

La legge n. 35 del 22 maggio 2020 ha convertito con modificazioni il d.l. 25 marzo 2020, n. 19, aggiungendo dopo la lettera h) del comma 2 dell’art. 1 di quest’ultimo la lettera h-bis), secondo cui, quali misure di contenimento della pandemia, possono essere adottati specifici “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”.

I protocolli suddetti, al momento dell’entrata in vigore della legge di conversione risultavano, in vero, già sottoscritti, ma l’intervento del legislatore non è comunque privo di rilievo, poiché qualifica come “protocolli sanitari” queste peculiari misure consensuali di prevenzione, da osservare in occasione delle funzioni religiose: risulta circoscritto allo svolgimento dei “riti” l’ambito materiale rimesso agli strumenti di natura convenzionale istituiti dalla legge sopra ricordata.

Invero, già prima della sottoscrizione di detti protocolli erano state mosse perplessità sul modo di procedere del Presidente del Consiglio dei Ministri mediante propri unilaterali decreti, i quali – secondo alcune prospettazioni della dottrina – avrebbero potuto determinare una vera e propria incursione statale nel rispettivo “ordine” delle confessioni religiose, dalla Costituzione assunto come intangibile (art. 8, comma 2) e contraddistinto, con specifico riguardo alla Chiesa cattolica, perfino dagli attributi della sovranità (art. 7, primo comma, Cost.).

Il problema, posto in questi termini, intercetta, in definitiva, il sistema delle garanzie a favore di tutte le confessioni religiose, in quanto tali, siccome delineato nella nostra Legge fondamentale sotto il versante dell’autonomia e dell’indipendenza ordinamentale alle medesime riconosciute (artt. 2, 3, 7 e 8 Cost.).

³¹ S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico* (1946), ora in *L’ultimo” Santi Romano*, Milano, 2013, 87.

A tale riguardo, nella più recente sentenza n. 67 del 2017 la Corte costituzionale ha ribadito il consolidato assunto per il quale la libertà religiosa, di cui il diritto al pubblico culto costituisce un aspetto essenziale (artt. 19 e 20 Cost.), non può essere subordinata alla stipulazione di intese con lo Stato (cfr. sentt. n. 63 e n. 52 del 2016), poiché l'ordinamento repubblicano, come prima si sottolineava, è contraddistinto dal principio di laicità da intendersi come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità.

Sovviene, al riguardo, pur nella evidente e stretta correlazione, la distinzione, ben presente nella giurisprudenza costituzionale che ne ha per altro ben delineato i profili, fra la libertà di esercizio dei culti come diretta esternazione della fede individuale professata (art. 19 Cost.) e l'organizzazione, autonoma e indipendente, delle diverse confessioni religiose, che trova molteplici occasioni per rapportarsi con l'ordinamento statale.

Sulla base di tale indiscutibile premessa, si giustifica la necessità che lo Stato sia tenuto a regolare bilateralmente, anche per garantire modalità differenziate, le "esigenze particolari delle singole chiese e confessioni", secondo il disposto degli artt. 7 e 8 Cost., che richiede, appunto, un contributo sostanziale di partecipazione da parte di queste ultime, che è, invece, da escludere per il normale esercizio del potere legislativo dello Stato in vista della "tutela degli interessi generali"³².

Le intese di cui all'art. 8, terzo comma, sono – come la stessa Corte costituzionale ha chiarito (sent. n. 346/2002) – espressione del principio di bilateralità, da perseguire mediante uno strumento consensuale destinato a essere recepito in altrettante leggi statali (art. 117, comma 2, lett. c), al fine della regolazione degli aspetti che si collegano alle specificità di ciascuna chiesa e confessione (sent. n. 235 del 1997) o che richiedono deroghe al diritto comune. Si considera, del resto, un corollario della uguale libertà di tutte le confessioni religiose di fronte allo Stato la circostanza che l'iniziativa per promuovere le intese in parola sia, infatti, di pertinenza esclusiva di queste ultime³³.

Il contenuto della "bilateralità" può riguardare, tra l'altro, oltre agli effetti civili derivanti dagli atti dei ministri del culto, anche la concessione di particolari vantaggi o

³² In questi termini, cfr. P. GISMONDI, *Culti acattolici*, in *Enc. dir.*, v. XI, Milano, 1962, 451.

³³ G. PEYROT, *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto delle Disc. Pubbl.*, v. III, Torino, 1994, 357.

eventualmente l'imposizione di particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora la disciplina della rilevanza, nell'ordinamento generale, di specifici atti propri della confessione religiosa. Sicché, "altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio (artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.), che si basa sulla «concorde volontà» del Governo e delle confessioni religiose di regolare specifici aspetti del rapporto di queste ultime con l'ordinamento giuridico statale" (sent. n. 52 del 2016)³⁴.

5. Segue: una "collaborazione inter-ordinamentale"

Sulla base delle premesse appena svolte, se è il caso di escludere che nella salvaguardia del bene salute come interesse della collettività (art. 32 Cost.) e del conseguente bilanciamento con altri valori costituzionali³⁵ possa annidarsi un vero e proprio straripamento dello Stato nella cura di un rilevante "interesse generale" e, quindi, dal proprio "ordine", quando anche siano determinate limitazioni alle libertà personali incidenti indirettamente sulla libertà religiosa³⁶, vi è da chiedersi se è risultato davvero del tutto compromesso, come pur è stato denunciato, "il principio costituzionale di bilateralità", posto a salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza degli

³⁴ I contenuti del Concordato con la Chiesa cattolica e delle intese con le altre confessioni religiose – come osserva V. TOZZI, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in *www.statoechiese.it*, settembre 2009 – è rappresentato dal riconoscimento dell'autonomia e libertà dell'organizzazione, dalla classificazione dei soggetti dell'organizzazione religiosa e loro *status* particolare nella sfera civile, dal rilievo di aspetti delle regole proprie della confessione religiosa nello spazio pubblico dello Stato (nuova confusione dei poteri): matrimonio, enti, insegnamento della religione, scuole, ospedali, organismi erogatori di servizi sociali di tendenza.

³⁵ Nei momenti emergenziali, come ricorda A. RUGGERI, *Scelte tragiche e Covid-19*, in *www.giustiziasieme.it*, 24 marzo 2020, il "bilanciamento" tra diritti costituzionalmente protetti va effettuato "avendo costantemente presenti i valori fondamentali della vita e della dignità della persona umana. Quest'ultima, anzi, è la "bilancia" stessa su cui si dispongono i beni della vita in campo, al fine della loro reciproca ponderazione, ovverosia è un valore "supercostituzionale", da cui ogni altro valore trae luce, alimento, giustificazione".

³⁶ M. CARRER, *Salus rei publicae e salus animorum, ovvero sovranità della Chiesa e laicità dello Stato: gli artt. 7 e 19 Cost. ai tempi del Coronavirus*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, Special Issue 1/2020, 343, intravede nei provvedimenti governativi in tempo di Covid la "diretta intromissione in *spiritualibus* dello Stato".

ordinamenti confessionali, per effetto dei provvedimenti governativi emergenziali per fronteggiare il Coronavirus³⁷.

Intervenuta la legge n. 35/2020, la questione coinvolge la collocazione giuridica dei nuovi protocolli sanitari. Al riguardo, risulta evidente la non praticabile assimilazione di questi ultimi alle "intese", di cui al più volte citato art. 8 della Costituzione, difettando, non solo la necessità di un atto legislativo successivo che sia destinato a recepirne i contenuti, ma anche la rispondenza a un interesse che possa dirsi in via esclusiva appartenente alla singola chiesa o confessione, piuttosto che alla generalità dei consociati. Per altro verso, occorre considerare come i "protocolli sanitari" siano stati configurati dal legislatore come misure aventi carattere amministrativo-esecutivo per fronteggiare, in maniera consensuale, l'emergenza pandemica in relazione ad ambiti materiali che possono dirsi propri ed esclusivi delle singole chiese e confessioni religiose, quali sono, appunto, i rispettivi "riti".

Sul principio costituzionale di bilateralità, che presiede ai rapporti tra lo Stato e tutte le confessioni religiose, a mente degli artt. 7, comma 2, e 8, comma 3, della Costituzione, la dottrina ecclesiasticistica si è ampiamente soffermata. In particolare, esso implicherebbe che, "qualora il legislatore statale intenda regolare materie o rapporti aventi uno specifico referente confessionale, talché lo Stato e una determinata confessione rivendichino sui medesimi un comune interesse e una concorrente competenza (c.d. "res mixtae"), il legislatore statale non può provvedere unilateralmente", essendo necessario fare ricorso a "una disciplina speciale sostanzialmente determinata attraverso un procedimento normativo di carattere negoziale e bilaterale"³⁸.

Va rilevato, ad ogni modo, che i confini delle competenze di Stato e Chiesa non risultano fissi e del tutto immutabili, ma sono costantemente segnati dalla "dialettica" dei reciproci rapporti³⁹ e dal progresso materiale e spirituale della collettività, sicché la

³⁷ V. PACILLO, *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia*, in *www.olir.it*, 16 marzo 2020, osserva che "in un bilanciamento tra necessità di garantire la salute pubblica e i diritti fondamentali dei fedeli, la prima ha prevalso potremmo dire in maniera assoluta, senza che questa scelta ricevesse un avallo esplicito dalla Santa Sede, o meglio da quella Commissione paritetica che – ai sensi dell'art. 14 dell'Accordo di Villa Madama – dovrebbe intervenire ogniqualvolta nascano difficoltà di applicazione della normativa pattizia".

³⁸ P. LILLO, *Pluralismo giuridico e libertà confessionali*, in *www.statoechiese.it*, n. 40/2016, 6 ss.

³⁹ F. FINOCCHIARO, *Principi fondamentali*, cit., 340.

bilateralità non si può esaurire nelle forme e modalità costituzionalmente previste e, dunque, nel Concordato e nelle intese da recepirsi con legge, di cui al terzo comma dell'art. 8. Il sistema delle relazioni con le chiese, infatti, è divenuto sempre più articolato, come dimostra, per la cattolica, l'art. 13 dell'Accordo del 1984, che ha legittimato la Conferenza Episcopale⁴⁰ a collaborare con le competenti autorità dello Stato in "ulteriori materie". Queste ultime, infatti, potranno essere regolate con accordi⁴¹, eventualmente anche di livello non legislativo (e tali sono da ritenersi quelle di cui alla l. n. 35/2020, rientranti comunque nella garanzia costituzionale di bilateralità), ma su un piano sostanzialmente diverso da quello su cui si collocano i Patti Lateranensi, stipulati con la Santa Sede quale soggetto dell'ordinamento internazionale⁴² o le intese considerate nel terzo comma dell'art. 8 della Costituzione.

Nella prospettiva del progressivo ampliamento delle occasioni di dialogo con le formazioni religiose, gli accordi possono presentare anche contenuti normativi condivisi⁴³, come, appunto, nel caso dei "protocolli sanitari" in cui sia lo Stato sia gli ordinamenti confessionali sono chiamati necessariamente a collaborare in una materia che, fermo restando l'interesse generale alla salvaguardia del bene salute, "mista" non può certo ritenersi, poiché vede, per quanto attiene alla disciplina dell'esercizio dei "riti", la competenza, autonoma ed esclusiva, delle formazioni religiose.

⁴⁰ Com'è noto, il Consiglio Episcopale Permanente (composto dal Presidente, dai Vice Presidenti e dal Segretario Generale della Conferenza, nonché dai Presidenti delle Conferenze Episcopali Regionali e delle Commissioni Episcopali) esprime pareri in ordine agli schemi di intese da stipulare tra l'Autorità ecclesiastica e il Governo italiano, ai sensi dell'art. 5 dello Statuto della Conferenza Episcopale (approvato dalla XLVII Assemblea Generale del 22-26 maggio 2000 e promulgato con decreto del Presidente della CEI in data 1 settembre 2000), su questioni di carattere nazionale che interessano le relazioni tra la Chiesa e lo Stato in Italia.

⁴¹ Al riguardo, C. MIRABELLI, *Confessioni religiose*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, v. II, Milano, 2006, 1248. Più di recente e con riferimento alle problematiche poste dall'attuale congiuntura, U. ALLEGRETTI, *Osservazioni sulla lotta al coronavirus all'inizio della "seconda fase"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020 (www.forumcostituzionale.it), 7 ss., osserva che detti "protocolli", pur non direttamente previsti dalla Costituzione, sono "in qualche modo avvicinati, nonostante tutte le diversità, al metodo concordatario e a quello delle intese previsti dalla Costituzione per le confessioni religiose. Per lo più, la nozione sembra usata per significare un accordo tra parti indipendenti, pubbliche e non pubbliche (ad es., proprio in materia di confessioni religiose operano i sette primi protocolli allegati al DPCM più volte citato, distinti per ognuna anche se assai simili nell'impianto)".

⁴² P. A. D'AVACK, *Concordato ecclesiastico*, in *Enc. dir.*, v. VIII, Milano, 1961, 457.

⁴³ P. ERDÖ, *Il ruolo delle Conferenze episcopali nei rapporti con lo Stato*, in *Ius canonicum*, v. 39, 1, (numero dedicato agli "Escritos en honor de Javier Hervada"), 1999, 1106, il quale precisa che le Conferenze episcopali sono persone giuridiche pubbliche nell'ordinamento della Chiesa e, in quanto tali, agiscono in nome della Chiesa.

Esse – nell’attuale emergenza sanitaria – hanno rivendicato esclusività di intervento e diritto, per così dire, d’iniziativa, che hanno in concreto esercitato predisponendo i testi che, sottoposti al parere del Comitato tecnico-scientifico, sono stati, poi, recepiti dai Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo forme e modalità che, tuttavia, nonostante autorevoli posizioni in tal senso⁴⁴, nulla hanno a che vedere con i c.d. accordi integrativi del provvedimento amministrativo. Infatti, nel caso in specie, l’amministrazione statale, come prima è stato evidenziato, nessuna competenza di carattere autoritativo potrebbe esercitare in materia di “culti” e, in particolare, con riguardo alla disciplina della temporanea regolamentazione dei “riti”, sì da potersi ritenere davvero integrato, nel suo contenuto discrezionale, il D.P.C.M. che recepisce i detti protocolli sanitari in un ambito materiale di regolamentazione in cui vi è assoluta carenza d’attribuzione dei pubblici poteri, così da non poter essere evocato l’istituto disciplinato all’art. 11 della l. n. 241/1990.

I “protocolli” in questione, pur non essendo assimilabili alle intese di cui al terzo comma dell’art. 8 Cost. sotto il profilo della bilateralità – e, pertanto, non si richiede una deliberazione dell’intero Consiglio dei ministri ai sensi dell’art. 2, comma 3, lettera l), della legge n. 400 del 1988 – concernono comunque una materia che tocca da vicino le specificità spirituali, più intime ed esclusive delle formazioni religiose, che l’emergenza normativa ha fatto emergere a esigenza dell’ordinamento generale chiamando in gioco una sorta di “collaborazione inter-ordinamentale”, che finisce con

⁴⁴ In senso contrario, N. COLAIANNI, *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, ad avviso del quale i nuovi “protocolli” si collocano sul terreno della “bilateralità amministrativa”, per la quale “la base del provvedimento amministrativo è costituita non da intese istituzionali ma da accordi”, riconducibili a quelli previsti all’art. 11 della l. n. 241/1990. Non sostanzialmente diversa è la posizione di G. CIMBALO, *Il Papa e la sfida della pandemia*, in *www.statoecliese.it*, n. 9/2020, 15, secondo cui l’interlocuzione è avvenuta “ai sensi di quanto previsto dalla legge n. 241 del 1990 sulla trasparenza amministrativa e la partecipazione all’elaborazione dei procedimenti da parte delle formazioni sociali e, quindi nel pieno rispetto della legislazione unilaterale italiana, a riprova che la materia non era sottoposta a negoziazione bilaterale”. Anche F. ALICINO, *Costituzione e religione in Italia al tempo della pandemia*, cit., 20, sostiene che “questa forma di dialogo non può essere giuridicamente ricompresa fra le espressioni della bilateralità pattizia di cui agli artt. 7.2 e 8.3 Cost.”, più opportunamente, ad avviso dell’A., inserendosi “nel capo III della legge (unilaterale) n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, per cui qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento (art. 9)”.

l'imputare alla bilateralità un "incontro della volontà delle due parti"⁴⁵ su un crinale altrimenti custodito gelosamente dall'indipendenza e autonomia confessionale anche nei confronti del legislatore statale.

Questa forma di collaborazione è espressione del dovere di solidarietà sociale richiesto anche agli enti del pluralismo confessionale e ai suoi aderenti (artt. 2 e 8, comma 2, Cost., non solo, dunque, con riguardo alla compatibilità dei rispettivi statuti con l'ordinamento giuridico statale); essa, in vero, era stata praticata, ancor prima della stipulazione dei protocolli in parola (e dell'entrata in vigore della l. n. 35/2020), dalle Diocesi italiane, giusta l'adesione, in via del tutto spontanea, ad alcune indispensabili modifiche rituali da osservare necessariamente durante lo svolgimento delle celebrazioni liturgiche al fine di limitare i pericoli del contagio epidemico⁴⁶.

Più di recente, la Conferenza Episcopale Italiana, nel documento dell'1 dicembre 2020, come si è prima visto, ha "condiviso" le misure adottate dal Governo per il periodo delle festività natalizie, adeguando gli orari delle liturgie, e dunque il proprio ordinamento interno, alle limitazioni notturne in tema di riunione e circolazione della generalità delle persone, dando prova, in definitiva, che il principio di bilateralità può ben richiedere forme di "collaborazione inter-ordinamentale", vieppiù necessarie nelle congiunture emergenziali⁴⁷.

Siffatta collaborazione non contraddice la fondamentale esigenza del rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza dei reciproci "ordini" di competenze: il primo articolo del nuovo Concordato⁴⁸, infatti, impegna alla "reciproca collaborazione per la

⁴⁵ In questi termini, significativamente, cfr. Corte cost., n. 52 del 2016, sulla quale, più di recente, A. MORELLI, *L'autonomia delle confessioni religiose tra legislazione e giurisdizione*, in *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, a cura di A. Ciancio, Torino, 2020, 57.

⁴⁶ Così, S. MONTESANO, *L'esercizio della libertà di culto ai tempi del Coronavirus*, in *www.olir.it*, 20 marzo 2020, il quale richiama le istruzioni in merito alla sospensione del rito relativo allo scambio del "gesto di pace" o la ricezione della Comunione nelle mani dei fedeli e non direttamente da parte del Ministro di culto.

⁴⁷ I Presidenti delle Conferenze Episcopali degli Stati Membri (COMECE, Commissione delle conferenze episcopali della Comunità Europea), nel documento "Ritrovare la speranza e la solidarietà" del 18 novembre 2020, in *www.chiesacattolica.it*, hanno confermato "la buona volontà di mantenere il dialogo tra le autorità statali ed ecclesiastiche per trovare il miglior modo per conciliare il rispetto di misure necessarie e la libertà di religione e di culto".

⁴⁸ L'Accordo di Villa Madama del 18 febbraio 1984, all'art. 1, ha previsto che "La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio

promozione dell'uomo e il bene del Paese", secondo una formula che, nella sua così ampia portata, costituisce la indispensabile chiave di lettura di tutte le garanzie concordatarie degli individui e dei gruppi sociali religiosi stessi⁴⁹.

dirittifondamentali.it

ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese".

⁴⁹ Sul punto, ampiamente, S. LARICCIA, *Stato e Chiesa (rapporti tra)*, in *Enc. dir.*, v. XLIII; Milano, 1990, 916.