



**Gianfranco Macrì**

(professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Scienze Politiche e della Comunicazione)

**La libertà religiosa alla prova del Covid-19.  
Asimmetrie giuridiche nello "stato di emergenza"  
e nuove opportunità pratiche di socialità \***

**SOMMARIO:** 1. Breve premessa orientativa - 2. Verso dove convergere - 3. Il nuovo statuto della solidarietà - 4. Rinnovate pratiche di relazioni sociali: il laboratorio della libertà religiosa - 5. Socializzare i diritti/espandere le libertà - 6. Il *test* della libertà religiosa in tempi di *Coronavirus* - 7. Fare tesoro dell'esperienza, modulare le risposte, organizzare il futuro.

**1 - Breve premessa orientativa**

Il fattore religioso rappresenta uno dei profili migliori della costituzione in senso materiale. Qualcuno pensava, fino a poco tempo fa, che la teoria di Costantino Mortati<sup>1</sup> fosse destinata a "scivolare" nel perimetro (o nel cono d'ombra) del costituzionalismo sociologico; e invece dovrà ricredersi, se è vero (com'è vero) che - specie in tempi di crisi - la realtà costituzionale (ciò che accade nello spazio pubblico) diventa centrale per comprendere il modo come "salvare la costituzione formale". Da cosa? Dalla sua interpretazione formalistica che pretende di tenere a debita distanza la società e tutto ciò che in essa si verifica.

Si era pure immaginato di affidare questa "missione di salvataggio" ai giudici, specie quelli costituzionali e sovranazionali, per poi accorgersi (ancora timidamente) che la "giuristocrazia" (il potere delle corti) è anch'essa *parte* di un insieme istituzionale ben più ampio di quello tradizionalmente inteso (forma di governo) - che va oltre il semplice

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, p. 15 ss.



“dialogo” (sempre utile)<sup>2</sup> - a cui non può essere affidata, in via esclusiva, la “giurisdizionalizzazione della politica costituzionale”<sup>3</sup>.

La religione, allora - in tempo di pandemia da *Coronavirus* - si riappropria del suo “spazio costituzionale” (come fattore sociale e istituzionale), ma lo fa, questa volta, con le modalità dello “stato (costituzionale) di emergenza”<sup>4</sup>, adattandosi alla realtà (provando cioè a mettersi in sintonia con lo “stato d’animo del paese”) e tentando anche di dare un contributo all’ „adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” (art. 2 Cost.) attraverso soluzioni collaborative (ma pure con qualche nota dialettica) finalizzate a “fare la propria parte per contribuire alla tutela della salute pubblica” di fronte all’avanzare della pandemia<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> **G. DE VERGOTTINI**, *Oltre il dialogo tra le corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, il Mulino, 2010.

<sup>3</sup> Come “antidoto” al progressivo affermarsi di politiche “sovraniste”, si rinvia a **A. DI GREGORIO**, *Regressioni costituzionali e corti apicali*, in *Percorsi Costituzionali*, n. 2-3 del 2018, pp. 481-484, sul contro-potere giurisdizionale.

<sup>4</sup> **E. RAFFIOTTA**, *Sulla legittimità dei provvedimenti di governo a contrasto dell'emergenza virale da coronavirus*, in “BioDiritto”, *Online First*, del 18 marzo 2020, p. 9.

<sup>5</sup> Così la Conferenza Episcopale Italiana. Ne parla **S. MONTESANO**, *L'esercizio della libertà di culto ai tempi del Coronavirus*, in *Oliv.it*, del 20 marzo 2020, che rinvia anche alle posizioni assunte da altri culti; questi ultimi, però, secondo l'autore, più disponibili ad accogliere i contenuti delle direttive unilaterali della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM) a differenza della Segreteria Generale della CEI (come pure della Chiesa ortodossa greca), pacatamente polemica verso una *governance* di parte statale ritenuta poco in linea con lo strumento del “coordinamento” di matrice concordataria in base a quanto previsto dall'art. 7, secondo comma, Cost. Mentre scriviamo questa nota le notizie sono di possibili ulteriori inasprimenti delle regole di comportamento rivolti a cittadini e istituzioni, ma pure di speranza verso l'allestimento di soluzioni progressivamente finalizzate al ripristino della “normalità”, sebbene declinata “a tappe” e regionalizzata in ragione della diffusione irregolare della pandemia sul territorio nazionale; il che lascia pensare anche a ulteriori futuri sviluppi politici della vicenda che potrebbero incidere in maniera significativa e, dunque, innovativa sulle dinamiche “bilateralmente convenute” tra sfera pubblica e sfera religiosa (art. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost.). Sul punto, le osservazioni critiche di **V. PACILLO**, *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia*, in *Oliv.it* del 16 marzo 2020, che parla di “decretazione d'urgenza anomala” che potrebbe riverberare sul sistema pattizio tra Stato e confessioni religiose. **A. GIANFREDA**, *Libertà religiosa e culto dei defunti nell'epoca del Coronavirus*, in *Oliv.it* del 17 marzo 2020, rinvia, invece, a quelle specifiche “eccezioni” (ad esempio, i riti funebri) rientranti nel fascio delle opzioni messi in sicurezza dall'art. 19 Cost. (i cosiddetti problemi pratici della libertà religiosa). Interessanti anche le riflessioni di **G. ANELLO**, *Homo Religiosus in a Globalized World: How Religious Individuals are Actors of Global Law*, in *www.canopyforum.org*, Rivista telematica del 4 aprile 2020.



## 2 - Verso dove convergere

La domanda che dobbiamo porci è se questa “politica di adattamento” da parte della religione (*rectius*: delle organizzazioni che la rappresentano nello spazio pubblico<sup>6</sup>) potrà determinare una nuova *governance* politica del fattore religioso. In pratica se, in un quadro politico (interno e globale) così turbato da fattori altamente destabilizzanti (pandemie comprese<sup>7</sup>), l’azione dei soggetti etichettabili in senso religioso (ma pure filosofico e non confessionale) è in grado di risultare capace, oltre che di suscitare emozioni collettive, anche di contribuire alla codificazione di una nuova cittadinanza intesa come “condivisione di valori [e] coesione sociale”<sup>8</sup>.

Qualche segnale importante arriva, per esempio, dal modo come Papa Francesco sta operando per rilanciare la presenza e l’azione della Chiesa nel mondo. Il gesuita Bergoglio ha deciso di immergersi nel corpo vivo di una “umanità in disfacimento”<sup>9</sup> che ha bisogno di essere “orientata”

---

<sup>6</sup> Sul punto, **G. DI COSIMO**, *Gli spazi pubblici e la religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 6 del 2020, p. 29. Traggo spunto da questo lavoro per rimarcare l’intenzione di mettere in risalto la dimensione urbana e fisica dello spazio pubblico più che quella circoscritta alla sfera politico-istituzionale. Questo per ribadire l’importanza di concepire una *governance* di questo spazio come perimetro “democratico” immune da qualsiasi tentazione restrittiva per l’espletamento delle libertà fondamentali (inclusa quella religiosa), tenuto conto del livello di criticità che una società può dover affrontare, con enormi sacrifici per le persone e i gruppi.

<sup>7</sup> Diversi *Reports* di ricerca, elaborati da importanti *boards* internazionali, hanno, nel corso degli ultimi anni - specie dopo le più note epidemie come Mers, Sars, Ebola - ripetutamente evidenziato l’incremento e la pericolosità delle pandemie. E hanno invitato i governi e le organizzazioni internazionali a farsi carico della responsabilità di apprestare strumenti di contenimento e azioni di contrasto calibrati in ragione della complessità del pericolo incipiente. Quello che gli esperi prevedevano, purtroppo, si è verificato, a partire da fatto che i nuovi *virus* (o le mutazioni di quelli precedenti: come il Covid-19) si sarebbero manifestati ben prima che i portatori umani mostrassero sintomi gravi. Tra le tante pubblicazioni sul tema, segnalo **D. QUAMMEN**, *Spillover. L’evoluzione delle pandemie*, Adelphi, Milano, 2017, per il suo approccio di politica della cultura, che però, inevitabilmente, riverbera sulla dimensione politico-istituzionale.

<sup>8</sup> **C. BERTOLINO**, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. “Sicurezza”*, in *Federalismi.it*, Rivista telematica ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), del 6 febbraio 2019, p. 9.

<sup>9</sup> **L. ROSSI**, *La geopolitica di Francesco. Missione per l’ecumene cristiano*, Francesco D’Amato editore, Sant’Egidio del Monte Albino, 2019, p. 171. Cfr. la riflessione del filosofo francese **A. BADIEU**, *Sulla situazione epidemica*, pubblicata il 23 marzo 2020 in [www.filosofiaimovimento.it](http://www.filosofiaimovimento.it), preceduta da un’introduzione di Paolo Quintili: *Nihil sub sole novum. La novità “antidiluviana” di una pandemia mondiale*.



secondo una visione riconciliante, all'interno della quale "le appartenenze religiose possono [...] convergere verso istanze comuni"<sup>10</sup>.

L'enciclica *Laudato sì* (2015) porta a sintesi questa "radicalità di pensiero", polarizzandola in senso ellittico, i cui due fuochi sono, da un lato, la sacralità della natura e, dall'altro, la condanna esplicita di qualsiasi logica di sfruttamento dell'uomo sull'uomo<sup>11</sup>. Si tratta di un *modus agendi* che trova eco anche nel perimetro operativo delle altre comunità di fede e del dialogo interreligioso, la cui forza persuasiva non risiede tanto nella tolleranza reciproca, quanto nella volontà collaborativa a convergere su principi di politica e di diritto positivo interculturale<sup>12</sup>.

### 3 - Il nuovo statuto della solidarietà

Questa volontà a convergere verso una risposta di tipo solidaristico - e non solo sulla base di un patto ("tradizionale") tra cittadini e istituzioni (anche religiose) avente come argomento decisivo l'equazione: "obbedienza" (dei cittadini) in cambio di "protezione" (per esempio da parte dello Stato, attraverso il Sistema Sanitario Nazionale per tutto quanto afferisce al diritto alla salute)<sup>13</sup> - incoraggia a disegnare un modello di democrazia che valorizza, oltre alla rappresentanza politica (oggi in affanno a causa della crisi dei partiti e dell'avanzamento di ideologie populiste e nazionaliste)

---

<sup>10</sup> D. BILOTTI, *Resistere al contagio. Traduzioni interculturali della relazione di cura*, in CALUMET - *intercultural law and humanities review*, Rivista telematica ([www.calumet-review.it](http://www.calumet-review.it)), del 24 marzo 2020, pp. 82-83, che riflette su uno dei paradossi più "vertiginosi" del momento storico attuale, dove la "relazione umana più sicura per la salute è quella che non prevede la compresenza di due esseri umani".

<sup>11</sup> È questo uno dei tratti più paradigmatici del pontificato di Francesco, che non sfugge alle riflessioni di N. FIORITA, L.M. GUZZO, *La funzione della pena nel magistero di Papa Francesco*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 6 del 2020, pp. 39-40.

<sup>12</sup> D. BILOTTI, *Resistere al contagio*, cit., p. 83. Interessanti le considerazioni di A. FUCCILLO, *The Marrakech Declaration between formal religious freedom and personal establishment: a juridical connection between Islam and others*, in ID. (a cura di), *The Marrakesh Declaration. A Bridge to Religious freedom in Muslim Countries?*, ES, Napoli, 2016, pp. 20-21, dove si focalizza l'attenzione su questo importante documento la cui bontà "pratica" risiederebbe, secondo l'Autore, nella capacità di attualizzare il contenuto della "Carta di Medina" le cui "disposizioni [rinviando] ad una serie di principi di cittadinanza contrattuale costituzionale".

<sup>13</sup> Prendo in prestito le parole di G. ARENA, *Un patto con la Repubblica per la salute bene comune*, in [www.labsus.it](http://www.labsus.it), del 17 marzo 2020 e rinvio, per un approccio sulla policy sanitaria in Italia a F. MAINO, *La politica sanitaria*, in M. FERRERA (a cura di), *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 261.



anche il coinvolgimento di “tutti gli *affected interests*, in condizione di parità e in assenza di coercizione”<sup>14</sup>.

Ovviamente, una società che prospera in senso solidaristico deve dare attuazione, sul fronte dell’ordinamento, a un accrescimento degli istituti dell’eguaglianza sostanziale<sup>15</sup>. Solo così sarà possibile garantire, sia una migliore distribuzione delle risorse materiali (nell’ambito della sfera inerente i diritti sociali, per esempio<sup>16</sup>), sia il pieno godimento delle libertà individuali e collettive (libertà religiosa inclusa)<sup>17</sup>. Di certo, quella che viviamo, non è più (soltanto) l’età della libertà, ma anche (e soprattutto) quella del contagio<sup>18</sup> (prodotto materiale della globalizzazione ... nel bene e nel male), che ci fa sentire un organismo unico e che invoca *più* società, cioè maggiore capacità di azione consapevole e coordinata per proteggere l’uomo “braccato” da situazioni limite.

Questa “confidenza” col “tumulto del mondo” ci convince a condividere la tesi in base alla quale

“il timore [...] è che la solidarietà sia sbandierata nei momenti di grande disagio e dolore collettivo per poi essere immediatamente dimenticata nel momento in cui la necessità sia terminata e che anzi le

---

<sup>14</sup> L. BOBBIO, *Prove di democrazia deliberativa*, in *Parolechiave*, n. 43 del 2010, pp. 185-186. I risvolti di questo progetto afferiscono anche al tema della comunicazione (*tout court*), perché il modo come si tornerà a riflettere sulla democrazia investirà pure il discorso su *come* cambiare il linguaggio di tutti gli attori pubblici, sia istituzionali che sociali. Sul tema, con approccio originale, CASS R. SUNSTEIN, *#Republic. La democrazia nell’epoca dei social media*, il Mulino, Bologna, 2017, *passim*. Prima di lui S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 381, che invitava a riflettere sulle conseguenze che il passaggio alle reti sociali determina a livello di rapporti tra democrazia e diritti.

<sup>15</sup> Il profilo solidaristico si arricchisce anche da quanto disposto dall’ordinamento euro-unitario in chiaro spirito cooperativo. L’art. 222 del Trattato di Lisbona (TFUE) - cosiddetta “clausola di solidarietà” - dispone che gli stati membri agiscano congiuntamente “*in uno spirito di solidarietà*”, ricevendo dall’Unione tutto quanto serve affinché i cittadini e le istituzioni non patiscano contraccolpi derivanti da emergenze di vario genere, comprese quelle di tipo sanitario.

<sup>16</sup> S. HOLMES, CASS R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 105 ss.

<sup>17</sup> Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 58-67. Quanto si deciderà in questo momento (adesso!) - il modo come la politica intenderà lavorare sul futuro socio-economico dell’Italia, e dell’Italia in Europa - inciderà sul futuro del paese e delle relazioni con la comunità internazionale. Non sarà più soltanto una questione di credibilità politica, quanto di capacità concreta della politica a farsi carico dei problemi materiali delle persone. Sul ruolo della religione e delle organizzazioni a carattere religioso, etico e filosofico, si rinvia a G. MACRI, P. ANNICCHINO (a cura di), *Diritto, religione e politica nell’arena internazionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, *passim*.

<sup>18</sup> P. GIORDANO, *Nel contagio*, Einaudi, Torino, 2020.



pulsioni all'esclusione ne escano potenziate, in ragione del prevalere degli egoismi che immancabilmente esplodono in [situazioni] di *stress* emergenziale della convivenza sociale e anzi si radicalizzano in maniera esponenziale proprio durante e ancora più dopo simili eventi<sup>19</sup>.

E allora, se dal punto di vista della "Costituzione dell'emergenza" si legittimano soluzioni finalizzate finanche al "distanziamento di sicurezza interpersonale" (Allegato 1, lett *d*, d.p.c.m. del 4 marzo 2020) - veicolate attraverso l'adozione di "poteri necessari per lo stato di guerra"<sup>20</sup> -, dal punto di vista della Costituzione materiale si tratta di riflettere sul modo come - ripristinata l'*ordinarietà* (categoria oramai usurata e meritevole di affinamento sotto il profilo politico e sociologico oltre che giuridico-normativo) - andrà riformulato l'indirizzo fondamentale della solidarietà<sup>21</sup>, qui inteso come "direzione di marcia alla collettività"<sup>22</sup> e tale anche in senso prescrittivo.

---

<sup>19</sup> Così **F. ABBONDANTE**, in S. PRISCO, F. ABBONDANTE (a cura di), *I diritti al tempo del coronavirus: Un dialogo*, in *federalismi.it*, Rivista telematica ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), Paper - Osservatorio Emergenza Covid-19, del 24 marzo 2020, p. 9.

<sup>20</sup> Con tutto ciò che questa *eccezionalità* produce dal punto di vista della "reazione" dell'ordinamento [vedi **S. PRISCO**, in *I diritti al tempo del coronavirus*, cit., p. 5]. Si rinvia, *of course*, al "caso italiano" a partire dal Decreto-legge del 23 febbraio 2020, n. 6. Altri dati significativi si ricavano dalla *Nota breve* del Servizio studi del Senato, n. 180, marzo 2020 (a cura di R. DI CESARE e M. MERCURI), *Emergenza da Covid-19 e attività parlamentare: i casi di Francia, Germania e Spagna*, che offre spunti di natura anche comparatistica utili a "misurare la distanza" tra i provvedimenti assunti in Italia e quelli presi altrove (forse con maggiore realismo).

<sup>21</sup> Come scrive **S. RODOTÀ**, *Perché laico*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 172, "Siamo davvero preoccupati della costruzione di nuove forme di coesione sociale e di valori comuni di riferimento".

<sup>22</sup> L'espressione la ricavo da **M. FIORAVANTI**, *Art. 2*, Carocci, Roma, 2017, p. 15. Le modalità del distanziamento sociale sono destinate - alla luce degli ultimi fatti pandemici scaturenti dal Covid-19 - a protrarsi per lungo tempo. Molto probabilmente si alterneranno fasi di maggiore allontanamento, a fasi di "riavvicinamento"; e questo dipenderà, inevitabilmente, dal modo come il *virus* "resisterà" agli effetti terapeutici contenitivi prima dell'avvento di un vaccino risolutivo. Da qui, allora, una "nuova stagione" di adattamento, che ci vedrà, come cittadini, "convivere" con questa dinamica, il cui "effetto frusta" (come un'onda che si propaga a intensità sempre più bassa fino a scomparire) imporrà la messa in pratica di politiche di socializzazione che potremmo definire "securitarie" perché fortemente condizionate dalla volontà di proteggere sempre e comunque le persone dal contagio. Ovviamente, ripristinandosi la "normalità", le società avranno bisogno di rin vigorire un nuovo quadro di valori, tra cui la liberà di movimento, ma secondo canoni *fiduciari* che non sarà facile declinare razionalmente (**N. LUHMANN**, *La fiducia*, il Mulino, Bologna, 2002). E qui un ruolo fondamentale saranno chiamate a fornirlo le tante realtà che operano nello spazio pubblico, come quelle caratterizzate in senso religioso. Si rinvia,



#### 4 - Rinnovate pratiche di relazioni sociali: il laboratorio della libertà religiosa

La socialità avrà, dunque, bisogno di estendersi a tutte le espressioni organizzate delle relazioni pubbliche, senza distinzioni tra soggetti istituzionalizzati e formazioni sociali prive di rappresentanza all'interno del potere politico costituito. Naturalmente, questa socialità, andrà sorretta da strumenti giuridici confezionati *ad hoc*, e dovrà, contemporaneamente (e progressivamente) "assottigliarsi", fino a metabolizzarsi a livello soggettivo e nelle formazioni sociali. Questo significa che la pretesa di alcuni soggetti di considerarsi *indispensabili*<sup>23</sup> nello spazio delle dinamiche politiche<sup>24</sup> dovrà

---

perciò, alle tante iniziative poste in essere da organizzazioni religiose "altre" (quelle, per intenderci, distanti dalla tradizione cristiana), anche secondo modalità cooperative. Cfr., in generale, A. ALDRIDGE, *La religione nel mondo contemporaneo*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 283 ss.

<sup>23</sup> Intendo dire che in base a un approccio (che è anche un principio) di valorizzazione delle parti coinvolte, nessuna soggettività può essere considerata marginale (se non addirittura uno "scarto"); al contrario, è la politica dell'esclusività che non può più assurgere a super-principio ordinatore dei rapporti sociali e politici. L'interlocuzione tra *stakeholders* e apparati pubblici ha bisogno di essere declinata attraverso l'aumento del valore sociale, ferma restando la necessaria strutturazione di procedure idonee a trasferire le istanze dalla base al vertice politico-istituzionale (G. ARENA, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 142 ss.). Semmai, dal punto di vista giuridico, questo percorso di avvicinamento tra società civile e sfera politica richiede strumenti idonei a collocare orizzontalmente interessi e bisogni (G. SOLIMINE, G. ZANCHINI, *La cultura orizzontale*, Laterza, Roma-Bari, 2020). La legge, così, non è più un ostacolo, bensì lo strumento idoneo a dare origine a un nuovo patto democratico all'altezza della complessità ma pure della multiformità di soggetti e istanze (G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 131 ss.). Un esempio concreto è dato dal tentativo di strutturare i rapporti tra fattore religioso e potere pubblico all'interno di una *legge generale* in materia di libertà religiosa. Si rinvia a R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *Prefazione di G. Amato, La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2020. Riprenderò il discorso sulla legge generale (e i suoi profili "necessari") nell'ultimo paragrafo del presente lavoro.

<sup>24</sup> Con riferimento specifico al piano delle relazioni tra potere politico e potere religioso, anche la pretesa "egemonica" di alcune confessioni religiose (per ragioni di radicamento storico e consenso diffuso) dovrà cedere il passo a forme più orizzontali di attuazione del diritto fondamentale di libertà religiosa (art. 19 Cost.), che non significa ridurre all'irrelevanza il principio pattizio (che "mette in salvo" la diversità), quanto, piuttosto, ricondurlo a una logica cooperativo-funzionale diretta al soddisfacimento di esigenze peculiari in capo a ciascun gruppo così da lasciare allo strumento della legge ordinaria il compito di venire incontro ai bisogni e agli interessi di *tutte* le organizzazioni a sfondo religioso (ma pure filosofico e non confessionale) così da "apprest[are] una base giuridica minima e comune per ogni confessione" e imprimere una accelerazione in senso costituzionale al combinato disposto tra gli articoli 2 e 19 Cost. (M. AINIS, *La piccola*



lasciare campo libero a una *società concreta*; che non significa avere la pretesa (da parte dell'ordinamento) di imporre condizioni di livellamento automatico, quanto piuttosto di tenere conto che "esiste una diseguaglianza giusta così come esiste una eguaglianza ingiusta"<sup>25</sup>.

Le discriminazioni di fatto si contrastano attraverso politiche compensatrici della fenditura che continuamente si crea tra il primo comma e il secondo comma dell'art. 3 Cost. Quelle religiose, per esempio, si neutralizzano attraverso la laicità, che è lo statuto della cittadinanza. E la laicità richiede *sempre* una collaborazione feconda alla quale anche le tradizioni religiose sono chiamate a dare il loro contributo per non alimentare la restaurazione di antiche (e si spera superate) contrapposizioni<sup>26</sup>.

Questo significa che il pluralismo delle idee (o dei convincimenti religiosi) prevale sulle pretese di parte, sull'impulso cioè di trasferire nel discorso politico-deliberativo la presunzione (legittima) di superiorità di uno specifico credo. Nessun ordinamento, ispirato al principio democratico (art. 1 Cost.) è in grado di anticipare e risolvere in tempi record le variegate *performances* della diseguaglianza, che si accentuano anche in ragione del modo come cambia la configurazione culturale dei relativi contesti. Di sicuro, solo una socialità partecipata (relazionale), dove le parti *tendono* a una unità cooperativa (*l'état de société*, per dirla con Tocqueville) - grazie agli strumenti messi a loro disposizione dalle istituzioni (*in primis* le procedure

---

*disuguaglianza*, Einaudi, Torino, 2015, p. 111). La crisi epidemica in atto da febbraio 2020, rilancia l'importanza del principio di cui all'art. 1 del Concordato del 1984 (Legge n. 121/1985) - la "reciproca collaborazione [tra Stato e Chiesa] per la promozione dell'uomo e il bene del Paese" - e valorizza l'impegno profuso dalla Chiesa cattolica (ma questo vale anche per le altre confessioni religiose) a mettersi a disposizione del bene comune, con spirito fiducioso, recependo (com'è stato fatto) le misure adottate dal Governo (non esenti da criticità di ordine sistemico legate al momento di crisi) - di cui, nello specifico, all'art. 1, secondo comma, lett. g-h del Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 - e incanalando le restrizioni imposte ai riti (che non potranno non avere tempo limitato: ne va della serietà dello stato laico) all'interno di una logica soggettiva più spirituale. Rimarca, invece, l'esigenza di mettere in salvo innanzitutto il regime pattizio - quasi in termini definitivi (!) - **F. ADERNO**, *Il nuovo decreto-legge n. 19/2020: un suggerimento ermeneutico ecclesiasticistico*, in *Diritti Regionali*, Rivista telematica ([www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it)), del 28 marzo 2020. Solleva invece eccezioni condivisibili in ordine alla questione stringente dei riti funebri, **A. GIANFREDA**, *Libertà religiosa*, cit.

<sup>25</sup> **M. AINIS**, *La piccola eguaglianza*, cit., pp. 60-61.

<sup>26</sup> Riprendo il discorso sul rapporto tra sfera pubblica e religione in Italia partendo dalla lettura di **A.C. JEMOLO**, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1963, p. 547 ss.; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La laicità dello Stato*, in G. PRETEROSSO (a cura di), *Le ragioni dei laici*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. 91-92.



riconosciute e accettate<sup>27</sup>) - avrà maggiori *chances* per impedire il “prevalere autoritativo di alcune pretese di verità o di comportamento su altre”<sup>28</sup> e la cristallizzazione di persistenti svantaggi a scapito delle minoranze.

Nel campo specifico del rapporto tra fattore religioso e dimensione pubblica *emergenziale*, per esempio, la comunicazione via social esercita in maniera crescente una pressione sul concetto di autorità, costringendo, chi la incarna, a “esprimersi” in modo diverso, non per forza *co. cathedra*; dunque in forma immediata, sintonica con un pubblico diversificato che apprezza modalità certamente più orizzontali, anche condivise all’interno del circuito delle credenze ampio e non gerarchizzato<sup>29</sup>. Queste modalità innovative, incideranno pure sulla *governance* dei riti e delle attività di culto in generale.

Immaginare, perciò, che in tempi di pandemia da *Coronavirus* i fedeli possano arrivare a pretendere l’esplicitamento “tradizionale” della liturgia, può solo trovare riscontro all’interno di cerchie molto ristrette. Al contrario, gli esempi recenti sembrano confermare la disponibilità di molti praticanti (cattolici *in primis*) a sperimentare un modello di chiesa kerigmatico anziché gerarchico e istituzionale<sup>30</sup>. E quindi, più spazio ai riti “a distanza” in piena condivisione (via *social*) con le disposizioni restrittive (e non sempre chiare) del Governo per evitare il propagarsi del contagio<sup>31</sup>.

Siamo, allora, nel pieno di una fase realmente inedita, che - tra resistenze e slanci in avanti - potrebbe successivamente aprire la strada a nuovi modelli di interlocuzione tra autorità religiose e poteri pubblici ispirati a maggiore democrazia, nel rispetto del principio di legalità<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> G. ZAGREBELSKY, *Introduzione* a P.P. PORTINARO (a cura di), *L’interesse dei pochi, le ragioni dei molti*, Einaudi, Torino, 2011, p. XXIII.

<sup>28</sup> G.E. RUSCONI, *Democrazia post-secolare*, in *L’interesse dei pochi*, cit., p. 194.

<sup>29</sup> È nel messaggio di Papa Francesco la sfida a trasformare “l’opposizione tra Chiesa carismatica e chiesa istituzionale, in una tensione vitale e feconda in cui abitare, in una sorgente di fedeltà creativa alla propria missione”, così G. COSTA S.J., *Papa Francesco. Carisma e istituzione*, in *Aggiornamenti Sociali*, aprile 2013, p. 271.

<sup>30</sup> Interessanti, sul punto, le riflessioni di P.A. SOUKUP, *Studiando Facebook. Le ricerche sul “social network” che ha cambiato la comunicazione*, in *La Civiltà Cattolica*, IV, 2018, pp. 436-449.

<sup>31</sup> Sebbene focalizzato su un caso in particolare, la ricerca di L.M. GUZZO, *A messa sul web, i numeri della nostra arcidiocesi*, in *Il Quotidiano del Sud*, del 28 marzo 2020 racconta, numeri alla mano, dell’ampia disponibilità dei fedeli della Arcidiocesi di Catanzaro-Squillace di affidarsi all’uso dei social in tempi di crisi “Covid-19” per mantenere vivo il rapporto con la fede e la liturgia.

<sup>32</sup> Mi riferisco a questo “principio” costitutivo dell’ordine giuridico (come direbbe G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, pp. 24-29) proprio per “aumentare”



In questa logica sarà più razionale ipotizzare un corso di nuove relazioni intersoggettive dirette ad “accogliere” la frantumazione sociale ed economica per arrivare alla “creazione di un nuovo diritto [...] spontaneo e sociale”<sup>33</sup>.

## 5 - Socializzare i diritti/espandere le libertà

L'emergenza Covid-19 (ancora in corso e che si lega alle trasformazioni della società globale) - con le sue caratteristiche certamente più “penetranti”

---

la riflessione attorno a un tema che però in questa sede affronterò solo marginalmente, ma che resta dirimente. Intendo cioè riferirmi al fatto che il recupero, da molti invocato, di una centralità della politica (e del Parlamento) non potrà non investire anche la (politica) del fattore religioso. In pratica, non si potrà immaginare un futuro prossimo dei diritti e delle libertà (religiose) declinato solo per via *convenzionale* (pattizia, *of course*). La legge, come strumento politico per eccellenza, si candida - per dettato costituzionale (nonostante il crescente abuso di fonti governative) - a recuperare centralità (... se gli attori politici saranno disponibili a investire sul punto) e perciò anche a valorizzare soggetti, bisogni e interessi rilevanti socialmente (specie quelli marginalizzati da scelte politiche altamente discrezionali, dunque “di parte”, condizionate cioè dal “peso” e dallo “scambio” tra maggioranze partitiche e porzioni di elettorato). Questo significa agire con gli strumenti della politica, provare a contenere vecchie “liturgie” particolarmente gradite alle *lobby* più forti. La *libertà religiosa* nella “post-pandemia” avrà bisogno di tutto tranne che di schemi interlocutori (di “rapporti”) rigidi - buoni per un'epoca in cui a decidere delle sorti delle libertà (delle persone e dei gruppi) erano le strutture “favorite” al potere e non le dinamiche sociali. In questi frangenti emergenziali (*post*-Decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6) in tanti (giuristi e non) hanno auspicato che le Camere ritrovino centralità, affrancandosi da una prassi poco in linea con la tradizione liberal-democratica del paese, che ha visto una quantità enorme di provvedimenti emergenziali sfuggire al loro controllo. Dunque un processo di “codifica” (non di codificazione), avente come obiettivo anche quello di innovare la scrittura del linguaggio. **G. CAROFIGLIO**, *Con parole precise. Breviario di scrittura civile*, Laterza, Roma-Bari, 2015, pp. 4-5, dove scrive: “Oggi la scrittura dei giuristi è per lo più un esempio negativo di imprecisione e di oscurità [...] [e cita Calvino, secondo cui] cercare di pensare e d'esprimersi con la massima precisione possibile proprio di fronte alle cose più complesse è l'unico atteggiamento onesto e utile [...]; il male da estirpare è l'approssimazione”.

<sup>33</sup> Questa affermazione potrebbe raccogliere quanto, su temi “paralleli” a quanto descritto in questo saggio, suggerisce **A. FUCCILLO**, *Dare etico. Agire non lucrativo, liberalità non donative e interessi religiosi*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 66-67, specie a proposito di un nuovo “trust solidaristico”. **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 *DIRESON Papers*, p. 3, del 30 marzo 2020, parla chiaramente di «riflessione “orizzontale” degli studi giuridici sulle scelte religiose e, in generale, etiche». Questo apre un fronte di studio importante e interessante perché diretto a includere il fattore religioso organizzato all'interno del più ampio segmento delle formazioni sociali e della *governance* europea. E rilancia - non sembri strano (o stancamente ripetitivo) - il tema della laicità nella sfera pubblica.



rispetto ad altre del recente passato (finanche quella dell'11 settembre 2001 che ha scatenato il *virus* del terrorismo a connotazione religioso-manichea su scala internazionale<sup>34</sup>) - ripropone in maniera marcata la necessità di riflettere sul ruolo dello Stato in ragione della necessità di affermare il soddisfacimento di situazioni protette (i diritti sociali, per intenderci<sup>35</sup>).

Queste richieste, oltre a esigere una costante opera di programmazione da parte del potere pubblico, riflettono il mutamento del nesso interattivo tra la società e i diritti fondamentali<sup>36</sup>. Intendo dire che le

---

<sup>34</sup> **A. D'ALOIA**, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del coronavirus*, in "BioDiritto", *Online First*, del 14 marzo 2020, pp. 1-2 e 4, parte dal quel tragico evento (l'attacco alle torri gemelle) per ricordare che si è trattato dell'"unico momento in cui il tema dei poteri di emergenza è sembrato assumere una configurazione concreta, misurabile, in qualche modo capace di incidere su alcuni aspetti della nostra vita", per arrivare al dato che "stiamo riscoprendo la fragilità estrema delle nostre vite individuali e collettive così apparentemente solide e sicure". E quindi: "Come adeguare il diritto e i suoi strumenti alla categoria dell'emergenza [?]".

<sup>35</sup> Da diversi punti di osservazione si avanza sempre più la richiesta di ricondurre nelle mani dello stato la *governance* dei diritti sociali. Il tema (per esempio della tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, *ex art. 3, co. 1 Cost.*, ma pure dell'assistenza pubblica, oppure della scuola, del *welfare* in generale) rinvia alla *voxata quaestio* del cosiddetto "regionalismo differenziato" che, nel persistere dell'attuale formulazione (legge cost. 3/2001) aggrava le diseguaglianze tra persone, formazioni sociali e contesti territoriali. E dunque: "Qualunque sviluppo del regionalismo che tradisce [l'] interconnessione tra i principi fondamentali e le norme del Titolo V deve essere evitato, tentando di attivare le garanzie che il nostro ordinamento costituzionale offre in tal senso". Così **L. RONCHETTI**, *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, Rivista telematica ([www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)), n. 1 del 2020, p. 120. Per un inquadramento generale al tema sul futuro del regionalismo italiano, **B. CARAVITA**, **F. FABRIZZI**, **A. STERPA**, *Lineamenti di diritto costituzionale delle regioni e degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 237 ss. Il tema trova sponde anche sulla stampa (di approfondimento). Tra i tanti **M. AINIS**, *Ma quanto è sociale questo stato*, in *Il Venerdì* de "La Repubblica", del 3 aprile 2020, pp. 40-41, a cui non sfugge l'urgenza di un *New Deal* al sostegno delle categorie più deboli. Ainis cita una fonte accreditata per ricordare che in Italia, nell'ultimo decennio, il servizio sanitario nazionale avrebbe perso per strada qualcosa come 37 miliardi, a differenza della Germania che invece ne avrebbe investiti più del doppio (!); vedi pure **S. CASSESE**, *Le regioni fanno troppe cose e male. Il servizio sanitario dev'essere nazionale*, intervista a "Il Messaggero", del 3 aprile 2020, p. 2., secondo cui bisogna "ridisegnare il perimetro delle competenze [tra Stato e regioni e] [...] rafforzare gli esecutivi". Interessante la ricostruzione che fa **A.Jr. GOLIA**, *Imprese transnazionali e vincoli costituzionali. Tra pluralismo e responsabilità*, FrancoAngeli, Milano, 2019, p. 79 ss., dove ricostruisce il ruolo dell'intervento dello stato nelle dinamiche economiche dagli anni Settanta del secolo scorso a oggi, per approdare al tema dell'azione della globalizzazione sui rapporti tra Stato e territorio. In generale, **S. CASSESE**, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 44 ss.

<sup>36</sup> **N. BOBBIO**, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, pp. 65-85.



classiche libertà negative (della persona), enunciate nella forma del dettato liberale classico (la teoria dello “stato minimo”) e poi recepite dal costituzionalismo contemporaneo<sup>37</sup>, probabilmente non sono più sufficienti - certamente non lo sono nella loro declinazione squisitamente formalistica (la cosiddetta “teologia dei diritti fondamentali”) - a garantire la piena affermazione dello Stato di diritto costituzionale come stato di “giustizia sociale”, che si preoccupa non solo di mettere l’individuo al riparo dal potere, ma anche, e soprattutto, di valorizzare le “relazioni interpersonali che formano un tutto”<sup>38</sup>. Non è, allora, più il tempo per continuare a insistere sulla dicotomia: “libertà *da* - libertà *di*”. Occorre, piuttosto, “socializzare” i diritti di libertà (inserirli cioè nelle pratiche dello stato sociale, mettendoli a disposizione di una cittadinanza interculturale) e “liberalizzare” (non in senso mercatistico, ovviamente, che negherebbe le ragioni dell’eguaglianza sostanziale, come da esperienza ampiamente diffusa) i diritti sociali, sottraendoli alle logiche monopolistiche e garantendo una loro più ampia diffusione possibile<sup>39</sup>.

Potrà, allora, non essere sbagliato intraprendere “azioni positive”, ben sorrette legislativamente, in modo tale da, non solo affrancare (costituzionalmente) la condizione di specifiche persone o categorie socialmente svantaggiate (per ragioni culturali, religiose, sessuali, etc.), ma anche da integrare, con dispositivi normativi adeguati (meglio se di rango ordinario), la piattaforma del pluralismo<sup>40</sup>.

## 6 - Il test della libertà religiosa in tempi di *Coronavirus*

---

<sup>37</sup> N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 275 ss.

<sup>38</sup> Rinvio alla lettura di un monumentale “lavoro di rottura”, “contro-corrente”, che affronta il tema della Costituzione in una visione altamente democratica, mai scissa dalla dimensione politica. A. CARRINO, *La Costituzione come decisione. Contro i giusmoralisti*, Mimesis, Milano-Udine, 2019, pp. 293.

<sup>39</sup> La crisi da Covid-19 ci costringe a ripensare i diritti sociali anche analizzando, in una logica sussidiaria (nella sua declinazione verticale) quanto previsto sia nella Costituzione che nelle fonti euro-unitarie, come la Carta sociale europea (art. 11, p. 3). Si rinvia a S. SACCHI, *Governance e coordinamento aperto delle politiche sociali*, in M. FERRERA, M. GIULIANI (a cura di), *Governance e politiche nell’Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 271 ss.

<sup>40</sup> M. CARTABIA, *Le azioni positive come strumento del pluralismo?*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 47-74, dove si spiegano le origini e le motivazioni storiche di questo “istituto”, i “costi” e le prospettive in termini “social engineering” (corsivo nel testo).



La libertà religiosa ricade senza alcun dubbio tra le “condizioni logicamente necessarie per la democrazia”<sup>41</sup>. Si tratta certamente di un *diritto* (art. 19 Cost.) che però “sconfina” anche all’interno di un territorio extra-istituzionale, dunque abitato da fattori che rilevano politicamente (oltre che giuridicamente) e che dunque sono aderenti a un orizzonte dinamico il cui scopo - tra i tanti - è innanzitutto quello di assicurare “fluidità di [...] responsività tra dimensione sociale e dimensione giuridica”<sup>42</sup>. Il senso di *questo diritto*<sup>43</sup>, allora, si legittima in quanto idoneo, al pari di altri, a incrementare reti collaborative, a valorizzare il senso dell’interdipendenza, a migliorare la qualità delle relazioni umane, cioè la solidarietà<sup>44</sup>.

Un *diritto di libertà* è quanto di meglio (e di buono) una Costituzione possa perciò concepire, perché rinvia a una dinamicità sociale concepita per assemblare la sfera individuale all’interno di quella sociale. E la religione (la sua oggettivazione sociale: la *religiosità*) diventa uno dei tramite attraverso cui la persona (prima delle organizzazioni) partecipa del

---

<sup>41</sup> A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1989, pp. 10-11. Ovviamente non a tutte le latitudini l’espressione (libertà religiosa) rappresenta una “evidenza” oggettiva, nel senso che esistono contesti dove questa libertà non trova la stessa declinazione formale che troviamo per esempio nel nostro sistema politico-ordinamentale. Con la specificazione ulteriore che, anche dove - come in Occidente (e in Italia in particolare) - la libertà in oggetto non subisce palesi limitazioni, alcune sue specifiche attuazioni (cosiddette “pratiche”) faticano a trovare pieno recepimento (per motivi che in questa sede si ritiene di non dover indagare analiticamente, ma che altrove sono stati presi in esame, per esempio in G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto civile e religioni*, Roma-Bari, Laterza, 2013). Si tratta, allora, di un diritto (fondamentale) costantemente in “stato di allerta”, che non bisogna dare per scontato una volta per tutte, e che richiede, da parte delle istituzioni, un monitoraggio adeguato ai cambiamenti sociali e culturali, ma pure ai periodi di emergenza come quello attuale. Si rinvia, tra i tanti, ad A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2012; M. CROCE, *La libertà religiosa nell’ordinamento costituzionale italiano*, ETS, Pisa, 2012; A. FERRARI (a cura di), *Diritto e religione nell’Islam mediterraneo. Rapporti nazionali sulla salvaguardia della libertà religiosa: un paradigma alternativo?*, il Mulino, Bologna, 2012; J.G. NAVARRO FLORIA, D. MILANI (a cura di), *Diritto e religione in America latina*, il Mulino, Bologna, 2010; G. BARBERINI, *Il fenomeno religioso confessionale nel processo di democratizzazione negli Stati dell’Europa centro-orientale*, in M. TEDESCHI (a cura di), *La libertà religiosa*, Tomo III, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, pp. 907-929; N. COLAIANNI, *La libertà religiosa secondo le confessioni “altre” (Testimoni, di Geova, Buddhismo, Scientology)*, in M. TEDESCHI, cit., Tomo, II, pp. 659-690.

<sup>42</sup> M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2012, p. 127.

<sup>43</sup> 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*, del 4 aprile 2022, p. 93.

<sup>44</sup> G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., del 24 febbraio 2014, p. 41 ss.



progresso materiale e spirituale della stessa società (art. 4, secondo comma, Cost.). Non si tratta allora di considerarla (questa libertà) in modo “separato” dal resto, bensì di inquadrarla quale componente di prima grandezza di quel fascio di libertà che, specie in tempi emergenziali, possono dare forma e sostanza alla Costituzione solo se risultano inquadrare “tutte insieme”<sup>45</sup>.

È giunto il momento di valorizzare una politica re-interpretativa dei valori costituzionali, perché si tratta di arginare non solo l'emergenza (oggi il Covid-19, domani qualcos'altro) quanto di organizzare una “resistenza” verso la disgregazione della cittadinanza e contro l'avanzamento di una “democrazia-reazionaria” che prova a far convergere attorno al suo piano strategico attori diversi aventi come unico scopo la dissoluzione della cooperazione<sup>46</sup> (interna a sovranazionale) e l'imposizione di “pratiche di sfruttamento e nuove diseguaglianze”<sup>47</sup>.

Re-interpretare la libertà religiosa in un quadro di generale indivisibilità dei diritti fondamentali è perciò necessario, perché permette di tenere insieme tipologie diverse di libertà la cui effettività si concretizza solo in ragione del loro “stare insieme”. Intendo dire che “agitare” (in forme

---

<sup>45</sup> **N. COLAIANNI**, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2020, p. 29, svolge interessanti riflessioni critiche sulla “necessaria” (secondo alcuni) centralità politica e giuridica del modello pattizio (*Concordato* per la Chiesa cattolica, *intese* per le confessioni diverse da questa) ogni qual volta si affronta il tema del fenomeno religioso in Italia. L'Autore, infatti, evidenzia i limiti di un discorso legato alla libertà religiosa nel corso della pandemia tutto “filtrato” dalla logica “convenzionale”, prima di tutto perché “la tutela della salute anche nei luoghi di culto rientra nell'ordine esclusivo dello Stato” (p. 38) in quanto materia non coperta da clausola concordataria (ex. legge n. 121/1985) e poi perché, questo è il tempo della “weberiana etica della responsabilità” (p. 38) di cui lo stesso Pontefice ha colto profondità e lungimiranza. È perciò evidente che - nel persistere di condizioni emergenziali, fortemente disciplinate in senso restrittivo dalle autorità pubbliche - alcuni profili della libertà religiosa, come l'assistenza sacramentale (nel caso per esempio del culto cattolico) possano “regredire” a vantaggio di altre (il conforto, la solidarietà, la salute, etc.) fermo restando l'obiettivo di armonizzare “il rapporto tra l'essere umano e la dimensione del Mistero” come profilo “esterno” del circuito valoriale contenuto nella Carta repubblicana. Sulla necessità di non abbassare la soglia di attenzione dal diritto fondamentale di libertà religiosa, specie in questo momento di emergenza sanitaria, si rinvia invece all'approfondimento di **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 *Oli.it*, del 6 aprile 2020.

<sup>46</sup> **N. URBINATI**, *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 251 ss.

<sup>47</sup> **S. JORIO**, *Postdemocrazia, neoconsumismo e teologia*, in [http://ilrasoiodioccam-micromega.blogautore.espresso.repubblica.it/2020/03/31/postdemocrazia-neoconsumismo-e-teologia/?fbclid=IwAR0RZiD2\\_UQEzqPsqi5KqqD4KjvuYyqbPyfIVJN8Gz9l7M6tGJF-Z-lpa00#more-3576](http://ilrasoiodioccam-micromega.blogautore.espresso.repubblica.it/2020/03/31/postdemocrazia-neoconsumismo-e-teologia/?fbclid=IwAR0RZiD2_UQEzqPsqi5KqqD4KjvuYyqbPyfIVJN8Gz9l7M6tGJF-Z-lpa00#more-3576)



anche dialettiche) il diritto fondamentale alla libertà di culto, sapendo di mettere sotto forte *stress* altri diritti (art. 32, per esempio), non solo rischia di aprire una breccia all'interno del perimetro della trama solidaristica per come prevista dalla Costituzione, ma della stessa laicità repubblicana<sup>48</sup>, e di impostare un approccio teorico-pratico al tema delle legittime "pretese" della cittadinanza (anche di ordine sacro) nuovamente foriero di sospetti reciproci tra ordine civile e ordine religioso<sup>49</sup>. La Costituzione, in tempi di emergenza, ha la funzione di "gestire il rischio", contenendo al massimo possibile le lesioni all'integrità psico-fisica (ma anche spirituale) della persona umana e implementando il ruolo delle formazioni sociali nello spazio pubblico. Questo significa bilanciare i beni in discussione e agevolare, secondo un approccio razionale ("procedurale" e anti formalista), l'emersione di buone prassi in grado di "accompagnare le diverse stagioni della storia"<sup>50</sup>.

La stagione in corso si aspetta che anche le religioni diano un contributo al miglioramento delle dinamiche sociali. La sensazione, però, è che si voglia insistere (legittimamente e con articolate argomentazioni), specie in certi ambienti culturali, accademici, istituzionali, col *refrain* della bilateralità sotto attacco (magari con la scusa del Covid-19)<sup>51</sup>. Sbaglia, a mio

---

<sup>48</sup> Non è mai abbastanza ricordare che il compito della laicità è quello di "non mettere a repentaglio l'idea di bene" - parafrasando N. COLAIANNI, *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci, Bari, 2017, p. 48.

<sup>49</sup> Questo è il tempo della "ricomposizione" del perimetro della collaborazione, che mostra i limiti di un approccio esclusivamente stabilito secondo i canoni formali del discorso pattizio e si apre, invece, con speranza, al piano delle "procedure consensuali di decisioni", come scrive L. ZANNOTTI, *La sana democrazia. Verità della chiesa e principi dello stato*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 255.

<sup>50</sup> Così M. AINIS, *Le parole della Costituzione*, ES, Napoli, 2014, pp. 47-48, che fa riferimento alla "parola costituzionale [che] deve potersi stirare o restringere [...] perché se diventa una camicia di gesso poi la storia finirà col romperla, col mandarla in mille pezzi [silenziando la] Costituzione materiale". Il ragionamento di Ainis vale, perciò, a maggior ragione, per le norme che fanno parte del progetto costituzionale di politica del fattore religioso.

<sup>51</sup> Potremmo definirla una sorta di "reazione irriflessa", che paga il prezzo di una storia (quasi) esaurita, che resta, indubbiamente, impressa nelle norme di cui agli artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost. (e loro ricadute sul piano delle fonti giuridiche "a produzione atipica"), ma che la realtà si è preoccupata, già da tempo, di ri-allocare negli scaffali più in alto di una ipotetica libreria di bei ricordi piuttosto che nel *prêt-à-porter* di una realtà che incombe in modo inesorabile e che rimodella il "piano cartesiano" della post-democrazia. All'interno di questo nuovo corso andrà, perciò, ridisegnata l'ascissa e l'ordinata tra diritti e libertà e, dunque, assegnata la "password" di accesso al nuovo diritto pubblico di libertà religiosa. Dal modo come i vecchi e, soprattutto, i nuovi protagonisti di questo *ri-pensamento* del fattore religioso reagiranno alle pressioni del presente (economia, geopolitica, migrazioni, emergenze sanitarie, fondamentalismi, ecologia, etc.)



avviso - però - chi continua a battere questa strada affermando, come nel caso della pandemia ancora in atto, che il profilo pattizio della libertà religiosa sarebbe a rischio (o fortemente sacrificato) e che l'art. 19 Cost. dispiegherebbe meglio le sue potenziali solo se supportato da una "sana" politica concordataria (quella, per intenderci, fatta di tavoli, commissioni, organismi, etc. pronti a sciogliere qualsiasi dubbio interpretativo, anche se riconducibile ai preminenti interessi del paese<sup>52</sup>). Per cui, senza voler sostenere che la *salus animarum* debba essere bandita dall'orizzonte di "senso laico" della politica (non sussistendo né le condizioni politiche né quelle costituzionali per dare corso a una simile radicale opzione), qui si scrive, al contrario, della necessaria razionalizzazione degli interessi e dei bisogni rappresentati nello spazio pubblico (anche di quelli connotati in senso religioso) e questo potrà avvenire (solo) a condizione che *anche* le organizzazioni religiosi (ma pure quelle di altra matrice ideologico-culturale) si posizionino nel perimetro della politica senza reclamare trattamenti esclusivi (di favore), sia politici che di matrice normativa, in ragione della peculiarità del proprio "servizio alla popolazione" e del momento delicato che il paese sta attraversando sul fronte sanitario<sup>53</sup>.

---

capiremo in che modo la geografia istituzionale della religiosità (in Italia e in Europa) riuscirà a contribuire al miglioramento delle relazioni pubbliche. Tutto questo amplia il *modo* come il giurista che si occupa del fattore religioso (*l'ecclesiasticista*) dovrà organizzarsi per dare risposte, almeno soddisfacenti, ai cambiamenti in atto, sia nel circuito delle tradizioni religiose che interagiscono tra di loro, sia nell'ambito dei rapporti tra società e fenomeno religioso (V. TOZZI, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in R. COPPOLA, C. VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Cacucci, Bari, 2012, p. 225 ss.). Per cui è vero, come scrive M. VENTURA, *Grillo parlante o Pinocchio? Come sta nascendo il diritto ecclesiastico dell'Italia multiculturale*, in A. FUCILLO (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 187, che: "La scatola degli utensili del giurista si è fatta enormemente più capiente". Occorre solo avere il coraggio di "rompere gli schemi", di osservare più analiticamente i cambiamenti della società e di "rispondere" alle nuove domande della libertà religiosa sulla base di una differente ermeneutica: che provo a definire "laico-progressista". Riprendo spunto da S. PRISCO, *Laicità. Un percorso di riflessione*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 7 ss.

<sup>52</sup> Vale, piuttosto - dal mio piccolo punto di osservazione - l'approccio contrario, quello cioè in base al quale: "Bisogna collocare la disciplina costituzionale delle confessioni religiose (artt. 8 e 7) nel più vasto sistema delle libertà religiose e di pensiero costituzionalmente riconosciute, costituito specificamente dagli articoli 18, 19, 20 e 21". Così V. TOZZI, *Cosa intendo per "Disciplina democratica della libertà di pensiero e di religione"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., del 14 aprile 2014, p. 5. Non possiamo, allora, non tenere conto della necessità di inquadrare il ragionamento attorno al tavolo delle libertà secondo un approccio (politico e giuridico assieme: "giuspubblicistico") circolare, modulabile anche in ragione dei cambiamenti, delle emergenze, e delle fasi di calma.

<sup>53</sup> Non dimentichiamo che (come ha scritto C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti*



Insistere sul primato della “bilateralità necessaria” - a ragione di una legittimazione giuridicamente concreta (magari anche corroborata da una discreta dose di *lobbying* ben calibrato nelle sedi istituzionali più opportune<sup>54</sup>) - rischia di “offuscare la scena” e di renderla scarsamente percepibile (*rectius*: distorta dal punto di vista del suo corretto inquadramento all’interno del circuito delle fonti del diritto pubblico ed ecclesiastico) a quanti - su diversi fronti e a vario titolo - sono chiamati a decidere per le sorti del bene comune; da qui, come conseguenza peggiorativa, il *restringimento* della griglia interpretativa delle opzioni normative offerte dalla Costituzione formale (anche sul fronte semantico) per una migliore *governance* del fattore religioso<sup>55</sup>. Una *deminutio* che rischia di offrirsi come occasione da prendere al volo, a quanti (per esempio una confessione maggioritaria, ma anche sul versante del potere civile, a un qualsiasi gruppo di interesse) non intendono, per ragioni di mera convenienza politica (se non anche elettorale), aprirsi al nuovo contesto materiale-interculturale.

La libertà religiosa, rimarchiamolo ancora, non può funzionare ed espandere il suo potenziale, senza il doveroso contributo delle religioni “come custodi di valori preziosi per la coesione sociale”<sup>56</sup> (la salute, per esempio, in quanto “interesse della collettività, *ex art.* 32, primo comma, Cost.).

Questi soggetti, non sono estranei a quanto accade nello spazio secolarizzato - ciò che è cambiato è il “modo” come si posizionano all’interno di esso - e dunque non possono non partecipare delle questioni (positive o negative) che ivi si producono, dovendo (per impegno

---

*impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e regioni*, in *Rivista di Diritti comparati*, Rivista telematica ([www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it)), Anteprima 2020, p. 3) «Siamo stati il primo grande Paese democratico a dover provvedere con azioni di contrasto al virus tali da coartare oltre ogni immaginazione, e non solo con il “distanziamento sociale” i comportamenti quotidiani dell’intera popolazione».

<sup>54</sup> E di cui è stata fornita ampia testimonianza in alcuni lavori scientifici. Da ultimo **G. MACRÌ**, *Gruppi religiosi e attività di lobbying*, in ID. (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016, pp. 103-121.

<sup>55</sup> **G. MACRÌ**, *Il futuro (ancora incerto) della libertà religiosa in Italia: alla ricerca di un nuovo bilanciamento tra interessi collettivi (frazionati) e bisogni (flessibili) delle persone*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2017.

<sup>56</sup> **A. FERRARI**, *Covid-19 e libertà religiosa*, in *Settimana News*, del 6 aprile 2020, che arriva ad auspicare una “*reformatio Ecclesiae*” sulla scia del pontificato di Francesco capace di delegittimare - con la sua “lettura gesuitica” - le “critiche di chi vorrebbe una testimonianza religiosa collettivamente martiriale” e di valorizzare, specie in questo “tempo di messa alla prova” (a causa del “*coronavirus*”), la forza espansiva di un messaggio, dal suo punto di vista, sempre più chiaramente “anti-clericale”.



pattiziamente stabilito, come nel caso della Chiesa cattolica e delle confessioni che hanno stipulato intese con lo Stato, ma pure in ragione dell'essere formazioni sociali di prima grandezza<sup>57</sup>) rappresentarsi come "stabilizzatori" dei contenuti di norme giuridiche finalizzate alle gestione delle problematiche comuni.

A doversi "ritirare" - in uno stato laico, democratico e pluralista - non sarà mai la libertà religiosa<sup>58</sup>, bensì le "pratiche relative a cose sacre"<sup>59</sup>.

## 7 - Fare tesoro dell'esperienza, modulare le risposte, organizzare il futuro

La condizione di smarrimento generale venutasi a creare a causa del *Coronavirus*, ha aperto - com'era facile prevedere - un dibattito via via sempre più serrato tra i giuristi pubblicisti, chiamati a riflettere - prima ancora che sulle soluzioni - sia sul modo come ordinare, "costituzionalmente", un percorso ermeneutico tra le fonti del diritto sollecitate a causa dall'emergenza pandemica, sia sul bilanciamento tra diritti chiamati in causa<sup>60</sup>. Va da sé che entrambi i livelli risultano necessari per assicurare la convivenza tra stato di emergenza e stato di diritto<sup>61</sup>. A ciò si aggiunge che, nel mentre l'emergenza persiste, lo spazio di indagine del giurista si allarga<sup>62</sup> di fronte a come il potere esecutivo ha inteso

---

<sup>57</sup> S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 117-120.

<sup>58</sup> Questa libertà religiosa dovrà trovare, per essere veramente intesa e applicata nella sua versione costituzionale, adeguato supporto da parte del potere politico anche nei termini della messa a disposizione, di tutte le confessioni religiose, a norma dell'art. 8, co. 1 Cost., degli spazi per poter esprimere la propria "identità" nel comune sentire dei problemi sociali. Intendo dire che - nel tempo della comunicazione (e dell'emergenza) - lo spazio da assegnare alle organizzazioni religiose e a chi le rappresenta, dovrà essere uguale per tutti, ad esempio (e di più) sui canali dell'informazione di Stato, dove persiste ancora, purtroppo, una evidente difformità di trattamento, essendo alcune confessioni più favorevolmente "posizionate" rispetto ad altre. 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*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 87 ss.

<sup>59</sup> La citazione è di Durkheim, ripresa da J.S. JENSEN, *Che cosa è la religione?*, cit., p. 143.

<sup>60</sup> R. BIN, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in M. La TORRE, A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 59 ss.; A. MORRONE, *Fonti normative*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 82-87.

<sup>61</sup> Per una ricostruzione puntuale sul tema, si rinvia a E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bonomia University Press, Bologna, 2019, p. 237 ss.

<sup>62</sup> Che si accompagna a quella di altre categorie di studiosi (e di operatori), alcune delle



avvicinarsi al problema *de quo*, decidendo (com'è stato autorevolmente scritto) di dare vita

«a una serie impressionante di atti normativi, primari e secondari, che si sono accavallati, sovrapposti e contraddetti, con scarso o nessun rispetto per quella noiosa e ingombrante costruzione che i giuristi chiamano “sistema delle fonti”»<sup>63</sup>.

Sotto l'ombrello delle “norme d'ordinanza”<sup>64</sup>, perciò, il piano della legalità costituzionale e quello del potere amministrativo si sono progressivamente confusi, a vantaggio (questo sì!) di una chiara e crescente sovraesposizione (non solo) mediatica del presidente del Consiglio dei Ministri, il cui potere (secondo altra autorevole voce critica) avrebbe dovuto invece trovare bilanciamento nella figura del Ministro della Sanità e in quella del Presidente della Repubblica (come organo di garanzia<sup>65</sup>).

Quando l'emergenza da *Coronavirus* sarà passata, sicuramente la politica dovrà dare conto del perché di certe scelte<sup>66</sup>. Intendo dire del *modo* come ha deciso di avvicinarsi al problema (anche dal punto di vista della comunicazione<sup>67</sup>) e per quale ragione ha preferito “aggirare” il campo della

---

quali sicuramente più esposte all'impatto del Covid-19 stante la “vicinanza” con le persone ammalate e che sono costrette a lavorare anche in contesti ad alto rischio, per le ragioni, purtroppo ben note, legate sia al modo come il *virus* si è propagato lungo l'intera penisola (devastante al nord, più blando al centro-sud), sia alle differenze di risposta in termini di *governance* politico-istituzionale dell'emergenza. Da qui il dibattito su quale dovrà essere, passata la pandemia, la dimensione politico-istituzionale ottimale di alcuni servizi come, per l'appunto, la sanità. Cfr. **M.A. DE PASQUALE**, *La gestione normativa della crisi. Dalle deficienze sanitarie alla caotica gestione multilivello della crisi (sperimentale): “Necessitas non habet legem, sed ipsa sibi facit legem”*, in *Diritti Regionali*, Rivista telematica ([www.dirittiregionali.it](http://www.dirittiregionali.it)), n 1 del 2020, pp. 607-617.

<sup>63</sup> Così **G. SILVESTRI**, *Covid-19 e Costituzione*, in [www.unicost.eu/covid](http://www.unicost.eu/covid), del 10 aprile 2020, che aggiunge lapidario: “Quasi tutta la prima parte della Costituzione risulta incisa dalle norme di contenimento del contagio da Covid-19”.

<sup>64</sup> Sui tratti distintivi di questo istituto, ancora **E.C. RAFFIOTTA**, *Norme d'ordinanza*, cit., pp. 238-241.

<sup>65</sup> Secondo **S. CASSESE** (*Conte avrebbe dovuto rifiutarsi di firmare decreti così contraddittori*, intervista pubblicato su “*Il Dubbio*”, del 14 aprile 2020) “Abbiamo assistito, da un lato, alla centralizzazione di un potere che era del ministro [della Sanità, come previsto dalla legge del 1978 sul Servizio Sanitario Nazionale] nelle mani del presidente del Consiglio. Dall'altro, a una sottrazione di un potere che sarebbe stato ben più autorevole, se esercitato con atti presidenziali [del Presidente della Repubblica]”.

<sup>66</sup> Mentre scrivo queste brevi note di commento, la critica verso le politiche governative monta progressivamente e non lascia presagire nulla di buono, sia in vista della nuova fase dell'emergenza, sia degli assesti politico-istituzionali generali, tenuto conto del bisogno di avere equilibrio e stabilità, specie sul versante euro-unitario.

<sup>67</sup> **F. LAJOLO DI COSSANO**, *Il diritto di informazione ai tempi del Coronavirus: un diritto*



legge (con argomenti non sempre convincenti) alterando (ancora una volta) la “corretta dinamica dei rapporti fra Governo e Parlamento”<sup>68</sup>.

In questa sede, però, l'intento è quello di verificare se questo *modus operandi* da parte del potere esecutivo (schiacciato sul rapporto emergenza-decisionalità) - che non razionalizza il funzionamento del governo parlamentare bensì incrementa lo scarto dai parametri costituzionali (necessari per bilanciare l'intero sistema) - non abbia eventualmente posto le premesse per un *nuovo* (ulteriore) approccio al tema della libertà di *esercitare il culto* (art. 19 Cost.) nello spazio pubblico multiculturale<sup>69</sup> (specie in presenza di fattori restrittivi delle libertà costituzionali in generale). In pratica se, dopo la “stagione delle intese” e quella (non ancora sopraggiunta, ma da troppo tempo attesa, e dunque, speriamo non del tutto “tramontata”) di una *legge generale sulla libertà religiosa*, non sia arrivato il momento per verificare la praticabilità di un “nuovo inizio”, di una fase, cioè, dove la libertà religiosa diventa, a pieno titolo, fattore meritevole di eguale considerazione (riconoscimento, apprezzamento, messa in sicurezza) sul piano formale e sostanziale e occasione per dare attuazione “integrale” al progetto costituzionale di politica del fenomeno religioso<sup>70</sup>.

Mi sia consentita una piccola chiosa *minimale* sullo strumento delle intese (art. 8, terzo comma, Cost.). Queste non sono state di certo espunte dalla Costituzione<sup>71</sup>. Piuttosto, si “trascinano” (per motivi di politica

---

*fondamentale*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), Rivista telematica, del 10 aprile 2020.

<sup>68</sup> G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 81.

<sup>69</sup> Mi riferisco all'esercizio del culto perché, nel pieno della pandemia da Covid-19, è stato questo l'aspetto che più ha fatto discutere gli esperti e i rappresentanti, a vario titolo, delle organizzazioni religiose, Chiesa cattolica *in primis*. Ovviamente non mi sfugge il fatto che, parlare del diritto all'esercizio del culto, significa fare riferimento alla libertà religiosa in generale, in quanto, nella declinazione ampia di cui all'art. 19 Cost. le cosiddette “pratiche” accessorie” (funzioni, cerimonie, etc.) costituiscono il profilo “materiale” della libertà in oggetto.

<sup>70</sup> V. TOZZI, *La nostra proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, in V. TOZZI, G. MACRI, M. PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. XXI-XXIX.

<sup>71</sup> Non sono un fautore del superamento del meccanismo in sé. Semmai sostenitore (a Costituzione invariata) di un nuovo modello politico-giuridico di relazioni tra stato e confessioni religiose che rifletta la società di oggi, dove accanto alla dimensione storico-tradizionale di organizzazione religiosa, strutturata in Assemblea costituente avendo come modello la Chiesa cattolica, si sono aggiunte nuove esperienze, alcune delle quali distanti dal prototipo “confessione” ma certamente includibili nella fattispecie “formazioni sociali” di cui all'art. 2 Cost. Sul tema V. TOZZI, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*,



ecclesiastica ben noti), legate - come sono - a doppio filo al destino della legge generale. Per cui, se non si perviene alla seconda in tempi brevi<sup>72</sup> si rischia di imbalsamarle (le intese) all'interno di uno *cliché* che mortifica, anziché esaltare, la portata giuridica *multilevel* della *libertà di pensiero, di coscienza e di religione* (art. 9 CEDU) e che accresce il divario tra confessioni "protette" e confessioni confinate (*rectius*: discriminate) nell'angolo (e non al centro) del "perimetro di gioco" democratico.

C'è poco da sperare, allora, se, in un clima di generale debolezza istituzionale e politica, si persiste nel voler incrementare scelte politico-normative "*consuete*"<sup>73</sup> anziché "restituire al Parlamento un ruolo coerente con la sua natura di assemblea rappresentativa della volontà popolare"<sup>74</sup>. E risulterà ancora più contraddittorio - in ragione di questa premessa - lamentare l'assenza di una volontà politica a farsi carico (anche in ragione del principio di sana cooperazione) del profilo "pratico" della libertà religiosa in un momento di crisi come quello attuale dove le previsioni circa

---

cit., settembre 2009, pp. 6-15.

<sup>72</sup> Anche in base ai contenuti di cui al progetto coordinato da R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *Prefazione di G. Amato, La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., *passim*. L'assenza di una legge generale sulla libertà religiosa ha offerto al Governo la possibilità di rafforzare (*ad libitum*) la funzione di indirizzo politico (art. 95, co. 1 Cost.) e di "orientare" - a seconda del clima politico del momento - l'approccio alla libertà religiosa come diritto di tutti (persone e organizzazioni). Da qui una sempre più evidente dissonanza tra gli articoli 8, terzo comma, e 19 Cost. Le intese, intendo dire, hanno perso quella funzione "servente" che il costituente immaginava dovessero avere per venire in contro alle "esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose" (Corte cost., sentenza n. 235 del 1997). V. TOZZI, *Necessità di una legge generale sulle libertà religiose (risposta a Marco Canonico)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2010, p. 1; G. MACRÌ, *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016*, in "Osservatorio AIC" ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)), n. 3 del 2016, pp. 1-2.

<sup>73</sup> Con questa espressione ("*consuete*") rinvio al metodo della bilateralità pattizia per come lo abbiamo visto materializzarsi dalla metà degli anni '80 del secolo scorso in avanti. E cioè, uno strumento "straordinario" (se paragonato a una lettura "orizzontale" delle fonti costituzionali che disciplinano il fattore religioso) finalizzato a disciplinare le procedure dei rapporti tra poteri pubblici e confessioni, secondo un approccio ahimè "selettivo" (e, dunque, di favore). Sul punto V. TOZZI, *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti*, in M. PARISI (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, ES, Napoli, 2017, pp. 13-27.

<sup>74</sup> G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia*, cit., p. 117. Sul "parlamento come organo dell'integrazione politica", si rinvia a G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Accademia Nazionale dei Lincei, Giuffrè, Milano, 1994, p. 98-102.



la sospensione delle *cerimonie religiose*<sup>75</sup> vanno “contestualizzat[e] nell’ambito del deficit di fondo, comune anche alle altre libertà”<sup>76</sup>. Ipotizzare, dunque, una sorta di relegamento dell’attività di culto pubblico “tra quelle di cui si può fare tranquillamente a meno, a differenza di altre [...]”<sup>77</sup> fino ad arrivare a ipotizzare addirittura una lesione dell’art. 7, primo comma, Cost. (per sopravvenuta violazione dell’ordine proprio della Chiesa)<sup>78</sup>, ci allontana dal modo come l’emergenza pandemica incide sulle dinamiche sociali e, dunque, anche sull’“esito di quel bilanciamento tra concorrenti valori[-principi] costituzionali”<sup>79</sup>.

Non penso si possa immaginare che le disposizioni restrittive adottate dal Governo per contenere il propagarsi del *virus*, quand’anche schizofreniche e forse pure tra loro asimmetriche, in relazione a specifiche altre libertà tirate in ballo (artt. 13, 14, 15, 16, 17, 41 Cost.), possa avere decretato la “messa in quarantena” della libertà religiosa. E allora, io non so cosa possa avere spinto le autorità confessionali sparse nel paese a sposare “in toto” la linea del Governo, ad accettare, cioè - seppure tra puntualizzazioni ufficiali diverse - di “allinearsi” al contenuto pratico delle disposizioni precauzionali anti-*coronavirus*, anziché pretendere maggiore considerazione delle *proprie* rivendicazioni<sup>80</sup>. Buon senso? Probabilmente

---

<sup>75</sup> Ruotanti, a oggi, all’interno del perimetro normativo che prende le mosse dal decreto-legge “madre” n. 6 del 23 febbraio 2020 (convertito con modificazioni in legge 5 marzo 2020, n. 13) e si dipana attraverso i seguenti atti: DPCM 8 marzo 2020, art. 1, lett. i), art. 2 lett. v); DPCM 9 marzo 2020, art. 1, secondo comma, ; Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, art. 1, secondo comma, lett. g) e h).

<sup>76</sup> N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, cit., p. 28. Ricostruisce e approfondisce con rigore e lucidità di analisi la questione A. LICASTRO, *Il Lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *Consulta Online* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 2020, fasc. n. 1, del 14 aprile 2020, p. 229, secondo il quale si sarebbe dovuto provare a battere altre vie onde evitare “una compressione così pesante (direi quasi un *azzeramento*) della libertà di culto pubblico quale quella risultante dalle norme [d’emergenza] in vigore” (parole in corsivo dell’Autore).

<sup>77</sup> A. LICASTRO, *Il Lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, cit., p. 230.

<sup>78</sup> F. ADERNÒ, *Il nuovo decreto-legge n. 19/2020*, cit., p. 485.

<sup>79</sup> A. LICASTRO, *Il Lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, cit., p. 230.

<sup>80</sup> Lo ha fatto la Conferenza Episcopale Italiana l’8 marzo 2020, parlando di “passaggio fortemente restrittivo, la cui accoglienza incontra sofferenze e difficoltà nei Pastori, nei sacerdoti e nei fedeli [e nello stesso tempo di impegno e collaborazione - ci par di capire - al fine di] contribuire alla tutela della salute pubblica”. Appena la situazione è diventata critica, i toni si sono ovviamente adeguati, anche da parte di esponenti del mondo cattolico e le dichiarazioni ufficiali - rispetto a quelle della “prima ora” - sono state anche rettifiche in senso più “filo-governativo”. Il buon senso, allora, e la consapevolezza del grado



(... del resto è in ballo la salute pubblica: art. 32 Cost.<sup>81</sup>), anche a costo di lasciare perplessi tanti fedeli sinceri, alcuni dei quali in condizioni di sofferenza, fisica e spirituale.

Detto questo concordo con Tommaso d'Aquino, secondo il quale la *realtà* deve costituire per il cristiano-credente momento indefettibile del suo giudizio attorno agli enunciati teologico-normativi. E questa realtà significa "avere conoscenza delle cose, come [...] nella scienza [e dunque anche nella] fede"<sup>82</sup>.

---

crescente della pandemia unita alle difficoltà del Governo di mettere a punto una strategia adeguata ed efficace, hanno aperto la strada a un nuovo corso più collaborativo e paziente. Seppure con accenti critici, inerenti i profili attuativi della libertà religiosa, **A. FUCCILLO**, *La religione "contagiata" dal virus? La libertà religiosa nella collaborazione Stato-chiesa nell'emergenza covid-19*, in *Oliv.it*, del 21 aprile 2020, rimarca il senso di responsabilità delle autorità ecclesiastiche e la sensibilità dei fedeli a compiere gesti concreti di solidarietà.

<sup>81</sup> Si veda, in senso rafforzativo, il Decreto n. 1553 del 30 marzo 2020 del Presidente della Sez. III del Consiglio di Stato, dove si rimarca che: "Per la prima volta dal dopoguerra, si sono definite e applicate disposizioni fortemente compressive di diritti anche fondamentali della persona [...] in nome di un valore ancora più primario e generale rango costituzionale, la salute pubblica, e cioè la salute della generalità dei cittadini, messa in pericolo dalla permanenza di comportamenti individuali (pur pienamente riconosciuti in via ordinaria dall'ordinamento, ma) potenzialmente tali da diffondere il contagio, secondo le esigenze scientifiche, e le tragiche statistiche del periodo".

<sup>82</sup> Riprendo la citazione da **V. MANCUSO**, *Io e Dio*, Garzanti, Milano, 2011, p. 193. Essere credenti, allora, può - a mio avviso - laicamente significare, sposare un'idea di religione in sintonia con la scienza, non-clericale, distante da un principio di autorità che finisce col condizionare (forse inconsapevolmente) finanche il sentimento di molti credenti sinceri. Penso - ancora una volta - alle parole (e ai gesti simbolici) di papa Francesco, in queste settimane di sofferenza umana e spirituale. Nella consapevolezza di trovarsi di fronte a una pandemia pericolosa e al fatto, di non poter fruire degli spazi destinati al culto e di poter ricevere i sacramenti, ma anche solo una parola di conforto "in comune" agli altri, dall'alto della sua mitezza, suggerisce di vivere questo "sacrificio" come una prova, al pari (aggiungo io) di un *esercizio spirituale* che serve a preparare a qualcosa di più alto e meritevole. Forse così, quel senso di limitazione e di distanza generati dalla pandemia può risultare meno impegnativo e foriero di ulteriori e ben maggiori ricompense. Trovo confacente al discorso appena accennato quanto citato nel "Comunicato Finale del Consiglio Permanente della Conferenza Episcopale Italiana - Ufficio nazionale per le comunicazioni sociali", dove si scrive che "[...] la costrizione contiene necessariamente anche qualche grazia [...]" (il corsivo è mio) e che la "Chiesa è sempre stata presente e continua a esserlo, anche nell'interlocuzione con le Istituzioni governative per definire un percorso meno condizionato all'accesso e alle celebrazioni liturgiche per i fedeli in vista della nuova fase che si aprirà dopo il 3 maggio". Un ottimo tentativo di bilanciamento fra esigenze entrambe "necessarie" per la *salus animarum*. Concordo, allora, con la tesi del teologo **V. MANCUSO**, *Obbedienza e libertà. Critica e rinnovamento della coscienza cristiana*, Fazi Editore, Roma, 2012, p. 141, dove scrive: "Il cristiano non si crea un mondo a parte, ma è interessato al mondo nella sua totalità" e dunque lavora - nello spirito del Concilio Vaticano II - per diventare un "interlocutore positivo", per aggiungere il "suo" nei momenti in cui la società



Per cui, adombrare il tentativo di marginalizzare la libertà di culto dallo spazio pubblico per agevolare l'avanzamento (o la prevalenza) di *altre* libertà - ritenute più a rischio in ragione dello stato di emergenza sanitaria in cui versa il paese in questo frangente - può apparire allusione intellettualmente provocatoria (comprensibile in termini di giusta sottolineatura del fatto che si fatica in Italia a costruire un legame maturo di tipo "religioso" con la società) ma scarsamente concreta dal punto di vista giuridico, nel senso che, al pari di tutte le libertà consacrate nella Costituzione, occorre sempre tenere conto del corretto intrecciarsi dei fini che l'ordinamento è rivolto (o costretto) a perseguire. E quindi, la libertà di culto - qui intesa come diritto a partecipare a funzioni e/o cerimonie (in ragione delle regole giuridiche interne a ciascun ordinamento confessionale) - come tutte le libertà che fanno capo alla Carta fondamentale è destinata a *sopportare* - in un sistema democratico laico e pluralista - forme provvisorie di auto-contenimento, specie se "il termine di paragone" è rappresentato dall'art. 33, primo comma, Cost. (in condizioni sanitarie emergenziali) in combinato disposto con i "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" (art. 117, primo comma, Cost.)<sup>83</sup>.

Quanto, invece, all'ipotesi, anch'essa adombrata in dottrina, di un possibile strappo alla sostanza (più che alla forma) del vincolo pattizio (art. 7, primo comma, e 8, terzo comma, Cost.) determinato dal *blackout* della libertà di esercizio pubblico del culto, qui occorre invece partire proprio dalla "forma" del principio in oggetto (la bilateralità) per dare senso alla "sostanza" del ragionamento. Occorre cioè delimitare bene il perimetro giuridico-normativo del tema in causa e capire cosa "deve" essere in esso ricompreso e cosa, invece, no. Se, com'è stato autorevolmente sostenuto, la tutela della salute è materia che esula da Concordato<sup>84</sup>, l'interesse dello Stato a garantire il principio consacrato nell'art. 32, primo comma, Cost. non produce alcuna lesione alla sovranità e indipendenza della Chiesa, la quale - al contrario - è "riconoscibile e riconosciuta solo laddove non si manifesta la sovranità dello Stato [...]"<sup>85</sup>. E perciò, la difesa dei propri cittadini, non

---

richiede più solidarietà, "responsabilità e ininterrotta ricerca delle soluzioni migliori ai problemi del vivere sociale". Rinvio pure a **G. ZAGREBELSKY**, *Contro l'etica della verità*, cit., pp. 86-89. **F. OLIOSI**, "Misericordia voglio, non sacrifici!": liturgie, nella pandemia, non riti, in *DIRESON Papers* ([www.diresom.net](http://www.diresom.net)), del 18 aprile 2020.

<sup>83</sup> Come ricorda **N. COLAIANNI**, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, cit., p. 32.

<sup>84</sup> Sempre **N. COLAIANNI**, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, cit., p. 33.

<sup>85</sup> "[...] ossia relativamente a rapporti e comportamenti che per la loro intrinseca natura, puramente spirituale o religiosa, non presentano alcun interesse per uno Stato moderno e appartengono di conseguenza alla sfera del giuridicamente irrilevante". Così **G.**



solo non costituisce una intromissione nell'ordine proprio della Chiesa (come di qualsiasi altro ordine confessionale) quanto piuttosto suffraga il dovere da parte dei poteri pubblici di mettere in sicurezza i principi supremi dell'ordinamento costituzionale (Corte cost., sentenza n. 30 del 24 febbraio 1971).

Il fatto che lo strumento pattizio dia luogo a una disciplina particolare attenta alle esigenze specifiche e agli interessi propri della singola confessione contraente, non può consacrare un "diritto privilegiario" capace di creare eccezioni nell'ambito della trama generale degli interessi perseguiti dalla Stato e, quindi, all'equilibrio complessivo del sistema giuridico che l'ha previsto<sup>86</sup>. Bene ha fatto, perciò, la Chiesa (ma pure le altre confessioni che hanno stipulato intese con lo Stato, e gli altri culti presenti nel Paese) a non lamentare formalmente né alcuna lesione del proprio "ordine" (art. 7, primo comma, Cost.), né del principio di bilateralità (art. 7, secondo comma, Cost. e 8, terzo comma, Cost.), né della "piena libertà di pubblico esercizio del culto" (art. 2, p. 1, legge n. 121 del 1985). È chiaro - questo va detto - che, per come si è venuta delineando la situazione di emergenza Covid-19, nessuna delle parti in causa (Governo e Santa Sede) ha ritenuto opportuno avanzare richieste di "accomodamento" dei rispettivi interessi in campo attraverso l'azionamento repentino di soluzioni bilateralmente convenute, che molto probabilmente avrebbero allungato i tempi e impedito al Governo di procedere celermente per tenere sotto controllo la diffusione del *virus*. Non è da escludersi, ovviamente, che per via ufficiosa contatti diplomatici siano stati avviati (ma non c'è notizia certa sul punto).

In dottrina, però, c'è stato chi ha rimarcato l'importanza della procedura *ex art. 14* della legge n. 121 del 1985. Tesi che - va detto - ha un suo fondo di "coerenza sistemica". Il fatto è che la Commissione consultiva per la libertà religiosa (istituita nel 1997 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) è scaduta. Si sarebbe dovuto, perciò, rinnovarla in tempo reale, oppure allestire velocemente uno strumento analogo a cui affidare il compito, come vuole la norma citata, di risolvere questioni di "[...] interpretazione o di applicazione" (art. 14 cit.) dei principi della Costituzione e delle leggi in materia di libertà di coscienza, di religione o credenza. Questo per provare a "giocare d'anticipo" rispetto all'avanzare

---

**CATALANO**, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'art. 7 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 14. Più recente, **J. PASQUALI CERIOLI**, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 175 ss.

<sup>86</sup> **A. VITALE**, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 29 ss.



impetuoso dell'emergenza sanitaria e a "integrare" alcune delle lacune contenute nelle norme emanate dal Governo per allinearle al sistema pattizio. Dobbiamo dedurre, allora, che "il risultato [di questa assenza di volontà politica ha determinato] l'azzeramento della differenza, l'azzeramento della specificità, l'azzeramento della bilateralità"<sup>87</sup>? Penso di no. Per il semplice motivo che la pandemia ha *azzerato* tante certezze, anche giuridiche (su cui la dottrina si sta interrogando e non mancheranno le proposte per capire come ripristinare la "normalità" anche dei rapporti tra Stato e confessioni religiose per una piena attuazione della libertà religiosa) e perché la stessa "parte confessionale" è sembrata comprendere la portata dell'emergenza e, dunque, la necessità di attendere - in una logica di cooperazione non ostaggio della forma - tempi rinnovati.

Rimango convinto del fatto che, l'invocazione delle norme sopra citate - e dunque del loro contenuto sostanziale avente come nucleo duro il principio di bilateralità - nel "pieno" della diffusione del *virus*, avrebbe certamente costituito un ostacolo ulteriore alla generale applicazione dei principi dello stato di diritto per la tutela della salute.

L'apprezzabilità dei fini che la Chiesa persegue nello spazio pubblico italiano (e, quindi, la loro messa in sicurezza come "diritti di libertà") non può determinare, *automaticamente*, un'estensione "particolare" delle sue legittime "pretese" senza tenere conto del dovere, in capo ai poteri pubblici, di bilanciare (queste "pretese") con altrettanti diritti meritevoli di tutela.

Questa esperienza, ancora tutta da svelare, ci insegna - a noi giuristi che studiamo i rapporti tra i poteri civili e le organizzazioni religiose - che tutti i fenomeni sociali devono essere rilette man mano che la società cambia, anche in ragione di accadimenti eccezionali e che le norme (comprese quelle pattizie) possono richiedere di essere messe in *standby* per quel tanto che serve al sistema di ritrovare la sua "normalità". È nel "dopo" che si misura la forza di una democrazia a saper aggiustare quanto serve del proprio complesso sistema di regole per dare nuovamente corso alla trama dei diritti (anche utilizzando al meglio le risorse che la tecnologia mette a disposizione dei vari attori politici e sociali).

Di questa fattualità è bene che anche le confessioni religiose se ne facciano carico, cooperando per migliorare la qualità dell'ordinamento, offrendo il "sacrificio" subito<sup>88</sup> al nuovo corso che si andrà a determinare, se

---

<sup>87</sup> V. PACILLO, *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 20 aprile 2020, p. 88.

<sup>88</sup> Per esempio quel canone 213 a cui fa riferimento V. PACILLO, *La libertà di culto*, cit., p. 92.



si ha fiducia nella democrazia<sup>89</sup>. E chi è chiamato a interpretare, tra le altre cose, anche le norme che regolano “*i loro rapporti*” (secondo l’indicazione che troviamo negli art. 7, secondo comma, e 8 terzo comma, ) - segmento del diritto costituzionale pattizio quanto mai ampio e indefinito - deve essere consapevole che questa loro non-delimitabilità in senso giuridico (dovuta all’assenza di una legge generale in materia necessaria a restringere all’*essenziale* le corsie degli accordi di vertice), determina, dal mio punto di osservazione, la necessità di farsi ancor più convintamente promotori di un’idea di società aperta, che rifiuta l’assolutezza della scelta di “passare” sempre e comunque attraverso l’imbuto della disciplina concordataria<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> E «perché così vuole la dottrina dello Stato di orientamento, appunto, democratico [dove] l’eccezione è tale non perché assoluta, ma perché “eccezionalmente” giustificabile». Così **F. IACOPINO, D. BILOTTI**, *La connessione assente. Digitalizzazione degli spazi e contrazione dei diritti*, in [www.filosofiaimovimento.it](http://www.filosofiaimovimento.it), aprile 2020.

<sup>90</sup> **S. FERRARI**, *Osservazioni conclusive*, in ID. (a cura di), *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, il Mulino, Bologna, 1985, p. 256, dove riprende l’espressione-monito di G. Alberigo - «“concordizzazione” strisciante» - per evidenziare a quale pericolo avrebbe (in quel frangente storico-politico preciso) potuto essere esposto il futuro della collaborazione tra lo Stato e la Chiesa. E mi sembra che la storia gli abbia dato ragione ... purtroppo.