



"A CHIARE LETTERE" - CONFRONTI"

Maria Luisa Lo Giacco

(professore associato di Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", Dipartimento di Giurisprudenza)

I "Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica": una nuova stagione nella politica ecclesiastica italiana *

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La cronaca: come sono nati i protocolli - 3. Un metodo laico.

1 - Premessa

Nel fascicolo n. 11 del 2020 di questa Rivista Gianfranco Macri¹ ha sviluppato una riflessione sui protocolli sottoscritti a Palazzo Chigi per la ripresa in sicurezza delle celebrazioni nella cosiddetta fase 2², sulla base della quale esprime un giudizio piuttosto severo, ritenendoli il frutto dell'„errore di fondo che ha segnato la politica delle pratiche di culto in questo frangente della storia italiana". A suo avviso, sarebbe stato preferibile predisporre un testo base unilaterale, rinviando poi a "protocolli separati in ragione di specifiche esigenze afferenti la singola organizzazione"; conclude il suo giudizio in maniera lapidaria: «Quella dei protocolli (quasi) fotocopia non credo, perciò, potrà essere ricordata come una "stagione" effettivamente migliorativa della politica afferente il fenomeno religioso in Italia»³.

Ho l'impressione che questa conclusione - ovviamente plausibile - sia in realtà costruita senza una completa conoscenza dei dati di contesto,

* Contributo non sottoposto a valutazione.

¹ **G. MACRI**, *Brevi considerazioni in materia di governance delle pratiche di culto tra istanze egualitarie, soluzioni compiacenti e protocolli (quasi) "fotocopia"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 11 del 2020, pp. 68-77.

² I Protocolli sono stati tutti pubblicati sul sito del gruppo di ricerca DiReSoM, al quale si rinvia (www.diresom.net).

³ **G. MACRI**, *Brevi considerazioni*, cit., p. 75.



sulla base dei quali si potrebbe maturare un giudizio più ponderato, supportato anche dalle riflessioni che la dottrina ha articolato in questo frangente storico, non privo di incognite, ma anche di opportunità. A mio avviso, proprio la vicenda dei protocolli con le confessioni religiose diverse dalla cattolica si presenta come un primo, ancorché incerto, segnale di un possibile cambiamento delle relazioni bilaterali nel segno di una maggiore laicità e del superamento dello schema tradizionale, che vedeva da un lato la Chiesa cattolica, da un altro le confessioni con intesa, e in un terzo girone ancora le confessioni senza intesa, ricomprese nel noto “coacervo anonimo degli indistinti”⁴.

Desidero supportare questa mia affermazione indicando, sebbene brevemente, gli elementi di fatto e la riflessione scientifica che hanno condotto alla stipula dei protocolli, che costituiscono un risultato effettivo, sicuramente contingente perché determinato dalla situazione emergenziale, ma che può costituire un utile precedente.

2 - La cronaca: come sono nati i Protocolli

Il 26 aprile, con un DPCM, sono state rese note le nuove regole che avrebbero accompagnato la vita degli italiani nella cosiddetta “fase 2”. Nei giorni precedenti la stampa aveva dato notizia di contatti fra il governo italiano e la Conferenza episcopale italiana, nel corso dei quali la Chiesa cattolica avrebbe ricevuto rassicurazioni sulla possibilità di riprendere le celebrazioni liturgiche con il popolo. Nel DPCM, invece, si faceva riferimento alla sola possibilità di tornare a celebrare i funerali, con un limite massimo di quindici persone presenti e possibilmente in luogo aperto. Questa limitazione ha determinato una reazione dura da parte della CEI, che era stata diversamente rassicurata, e che ha quindi diffuso una nota di protesta⁵. La ragione del contendere verteva sulla qualità delle precauzioni sanitarie che le confessioni religiose erano disposte a garantire per poter riprendere in sicurezza la celebrazione associata del culto, in modo da prevenire ragionevolmente il contagio. Il dialogo non era di

⁴ Per usare la celebre definizione di **G. PEYROT**, *Condizione giuridica delle confessioni religiose prive di intesa*, in *Diritto ecclesiastico*, 1984, I, p. 619.

⁵ La nota del 26 aprile in <https://diresom.net/2020/04/26/italian-episcopal-conference-the-disagreement-of-the-bishops/>. Anche la comunità ebraica di Roma negli stessi giorni ha diffuso un comunicato stampa con il quale invitava il governo italiano a non trascurare “le esigenze spirituali delle collettività religiose, ciascuna con le sue specificità”: Cfr. il testo del comunicato del 28 aprile in <https://diresom.net/2020/04/28/the-note-by-the-chief-rabbi-of-rome-riccardo-di-segni-on-the-reopening-of-places-of-worship/>.



natura politica, bensì tecnica, dato che si dovevano vagliare con l'autorità sanitaria proposte di adattamento delle riunioni di culto compatibili con il contenimento dell'epidemia. Dialogo complicato sia dalla situazione d'emergenza in sé, sia dall'assenza di interlocutori istituzionali preposti al dialogo. Com'è noto, le Commissioni governative sono sospese dal 2018 e la Direzione per gli affari di culto non dispone delle competenze tecniche necessarie. In questi frangenti la Chiesa cattolica ha potuto servirsi del suo potere di rappresentanza istituzionale, e ha quindi ottenuto di formulare un protocollo più dettagliato, che è stato validato per primo dal comitato tecnico scientifico e poi siglato in forme solenni dal Presidente del Consiglio e dalla Ministra dell'interno. Non si tratta quindi di un protocollo concordato fra le parti, ma della presa d'atto governativa della plausibilità delle precauzioni adottate autonomamente dalla Chiesa cattolica⁶.

Le cronache hanno dettagliato questi passaggi guardando soprattutto agli elementi politici, ma i cultori del nostro settore sanno bene che la pubblica amministrazione segue criteri oggettivi, soggetti a una discrezionalità tecnica molto stringente, non sempre permeabile ai motivi della discrezionalità politica. Per questo motivo, allo scopo di favorire il dialogo sulla sostanza delle questioni aperte, il gruppo di ricerca DiReSoM il 27 aprile 2020 ha pubblicato un breve "*Position Paper*", dal titolo *Proposta per una cauta ripresa in sicurezza delle celebrazioni religiose*⁷, che offriva al dibattito alcune linee guida comuni a tutte le confessioni religiose⁸. L'intento era quello di evitare che la discussione restasse incagliata negli schemi tradizionali della bilateralità pattizia riservata ai soli "soggetti convenzionati", e che quindi non si riuscisse a trovare soluzioni adeguate al pluralismo religioso che caratterizza la società nazionale. L'efficacia di questo intervento è confermata da diversi atti successivi, fra i quali - come ricorda Macrì - la presentazione il 28 aprile di un emendamento da parte di Ceccanti e altri, che è stato poi recepito nella legge di conversione⁹.

⁶ <https://diresomnet.files.wordpress.com/2020/05/protocollo-per-la-ripresa-delle-celebrazio-ni-con-il-popolo-7-maggio-2020.pdf>.

⁷ https://diresomnet.files.wordpress.com/2020/04/position-paper_diresom-1.pdf.

⁸ Cfr. <https://formiche.net/2020/04/tavolo-tecnico-culto-giuristi/>.

⁹ La ricostruzione di Macrì a questo proposito non è quindi corretta (p. 73), dato che i protocolli non sono stati elaborati e firmati grazie all'emendamento Ceccanti; l'emendamento è stato approvato alla Camera il 6 maggio, quando la videoconferenza, che si è tenuta il giorno successivo, era già stata ovviamente convocata. L'emendamento Ceccanti, in realtà, ha inserito nel testo della legge la necessità di ricorrere a una procedura che nei fatti era già stata avviata.



Il fatto più importante è stata però la convocazione al medesimo tavolo, da parte del Ministero dell'interno, dei rappresentanti di tutte le confessioni religiose - senza distinzioni in ordine al loro *status* in termini di riconoscimento bilaterale¹⁰ - al fine di verificare pragmaticamente le questioni, generali e specifiche, che in vista dell'allentamento delle misure di limitazione della libertà di circolazione potevano interessare anche l'espressione della libertà religiosa. La riunione - che si è tenuta in videoconferenza il 7 maggio 2020, è stata coordinata dal capo del Dipartimento per l'immigrazione e le libertà civili, alla presenza dei funzionari della Direzione generale per gli affari di culto e con la facilitazione di Paolo Naso e di Pierluigi Consorti¹¹ - ha posto all'attenzione collettiva questioni che sono state poi risolte sulla base di un'aggregazione per famiglie religiose¹², e anche in questo caso validate dal parere del comitato tecnico scientifico.

La critica della fotocopia dei contenuti a questo proposito non centra il bersaglio, in quanto non potevano sussistere differenze significative, dato che si trattava di validare dal punto di vista sanitario accomodamenti che consentissero di riprendere l'esercizio della libertà di culto parafrasando soluzioni inevitabilmente simili, giacché tutti i soggetti coinvolti dovevano confrontarsi con la comune necessità di prevenire il contagio in situazioni ragionevolmente parificabili. Da questo punto di vista, l'autorità pubblica ha diretto il confronto tenendo ferma la prevalenza del diritto alla salute rispetto alle singole esigenze di culto, che

¹⁰ Erano presenti alla riunione i rappresentanti di confessioni religiose con intesa (Federazione delle Chiese evangeliche italiane, avventisti, anglicani, battisti, mormoni, induisti, buddisti UBI, Soka Gakkai, ortodossi greci) e senza intesa (Grande moschea di Roma, Coeri, Ucooi, Bahai, Sikh, Consulta evangelica, ortodossi rumeni). Erano stati invitati anche i Testimoni di Geova e la Chiesa cattolica. Quest'ultima, com'è noto, ha preferito seguire una via propria, mentre i Testimoni di Geova hanno aderito in seguito. Cfr. **A. TIRA**, *Normativa emergenziale ed esercizio pubblico del culto. Dai protocolli con le confessioni diversi dalla cattolica alla legge 22 maggio 2020, n. 35*, in *Giustizia insieme*, 8 giugno 2020 (www.giustiziainsieme.it).

¹¹ Dal punto di vista disciplinare la presenza alla riunione di Consorti costituisce un motivo d'orgoglio, dato che in incontri e assemblee del nostro settore abbiamo sempre lamentato una scarsa attenzione da parte delle istituzioni all'apporto che possiamo dare per l'impostazione e la soluzione di questioni che studiamo da anni. Cfr., tra gli ultimi interventi in proposito, il *Rapporto Camaldoli. La libertà religiosa e la politica ecclesiastica in Italia: un modello ancora incompiuto* (Camaldoli, 24-25 maggio 2013), in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2014, 1, pp. 5-7.

¹² Così Pierluigi Consorti, intervistato da **L.M. GUZZO**, *Riprendono anche i riti non cattolici*, cit.



sono state affrontate con lievi e pressoché nulle differenze, che tuttavia dimostrano un'attenzione alle singolarità¹³.

3 - Un metodo laico

La necessaria similarità dei contenuti è anch'essa un prodotto della laicità. Sotto questo profilo bisognerebbe forse riprendere, approfondire e aggiornare il tema della bilateralità incompiuta¹⁴. Ma in questa sede non si può non sottolineare che il metodo che è stato seguito per la sottoscrizione dei protocolli sanitari ha superato quello tradizionale, segnando l'avvio di una prassi dialogica che negli anni scorsi è venuta meno, ed è mancata anche nella fase iniziale dell'emergenza. Mario Ricca ha segnalato che l'impostazione pattizia costituisce una lacuna culturale, espressiva dell'antica idea di un ordinamento statale che basta a se stesso, e di conseguenza non avverte la necessità di mettersi in ascolto delle istanze che provengono dalla società e, per quanto ci tocca più da vicino, dalle espressioni della soggettività religiosa¹⁵. Il metodo seguito per i protocolli sanitari ha invece rappresentato un vero e proprio nuovo esperimento di "dialogo interreligioso e laico"¹⁶.

I protocolli non sono infatti accordi bilaterali contrattati sulla base di negoziazioni di interessi fra ordinamenti in ipotesi contrapposti, quanto

¹³ Per esempio, il protocollo sottoscritto con i Testimoni di Geova stabilisce che "tutti i presenti alle funzioni pubbliche per il culto possono cantare su una base musicale preregistrata" (art. 2.2), mentre gli altri consentono la presenza di un solo cantore e un solo organista, di un cantore che possa salmodiare a bassa voce, di un solo cantore. Alcuni protocolli regolamentano la distribuzione della comunione, o del pane e dell'acqua. Ancora, alcuni protocolli hanno previsto la possibilità per i ministri di culto di spostarsi tra regioni anche nel periodo in cui tali spostamenti erano consentiti solo per motivi gravi. Questa previsione viene incontro alle esigenze delle confessioni che non hanno ministri di culto che sovrintendano a tutte le comunità. Cfr. il *Quadro sinottico relativo ai protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica*, a cura di S. BALDETTI, in <https://diresomnet.files.wordpress.com/2020/05/sinossi-protocolli-acattolici.pdf>.

¹⁴ Cfr. P. CONSORTI, *Diritto e religione. Basi e prospettive*, Roma-Bari, Laterza, 2020, p. 118. Cfr. inoltre J. PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016.

¹⁵ Cfr. M. RICCA, *Una modesta proposta. Intese estese e libertà d'intendersi*, in *Calumet - intercultural law and humanities review*, 9 novembre 2016, pp. 2-8.

¹⁶ 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, ordinario all'Università di Pisa e presidente dell'Adec*, in *Diresom Papers*, 20 maggio 2020, p. 2 (www.diresom.net).



“una spontanea forma di adesione delle autorità confessionali alle regole precauzionali dettate dalla prevenzione del contagio”¹⁷.

L'intervento di Macrì solleva anche un'altra questione annosa, in quanto egli addossa una parte della responsabilità di quanto accaduto alla perdurante assenza di una legge generale sulla libertà religiosa¹⁸. Si tratta di un tema caro alla dottrina ecclesiasticistica¹⁹, ma bisogna prendere atto che la Corte costituzionale si è espressa osservando che essa non è poi così essenziale²⁰; del resto, una parte della dottrina crede che se ne possa fare a meno²¹, e in ogni caso la sua assenza non ha finora pregiudicato la “nomotetica democratica”²².

Sotto questo profilo, credo sia opportuno cogliere il senso delle novità che sono progressivamente subentrate nella riflessione sulla presenza nello spazio pubblico delle confessioni religiose. L'esigenza di un confronto aperto e persino informale con i gruppi *lato sensu* confessionali è ormai un portato della prassi istituzionale europea, come previsto dall'art. 17 TFUE e come si sta progressivamente facendo strada in altri Stati europei. Si è insomma realizzato quel “dialogo aperto e trasparente”, che l'Unione europea indica come modello di relazione con le chiese, le comunità religiose e le organizzazioni filosofiche e non confessionali. Muovendo in questa stessa direzione, il 23 marzo scorso il presidente Macron ha riunito in teleconferenza i rappresentanti delle religioni insieme alle associazioni laiche e massoniche, proprio per discutere con loro gli effetti provocati dal divieto di riunione, e quindi di culto pubblico. In quella occasione è stata creata una “cellula d'ascolto” per il sostegno

¹⁷ Secondo la definizione che ne ha dato Pierluigi Consorti, intervistato da **L.M. GUZZO**, *Riprendono anche i riti*, cit., p. 3. In questo senso, costituiscono uno strumento che richiama la figura delle “intese estese” proposte da **M. RICCA**, *Una modesta proposta*, cit., p. 14, che le definisce come “progetti di inclusione generati dallo stesso ordinamento statale”.

¹⁸ Cfr. **G. MACRÌ**, *Brevi considerazioni*, cit., p. 77.

¹⁹ Da ultimo cfr. il volume collettaneo (a cura di R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2020.

²⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 52 del 2016. Per un commento cfr., tra gli altri, **N. COLAIANNI**, *La decadenza del “metodo della bilateralità” per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2016. Sui motivi a sfavore di una legge generale sulla libertà religiosa cfr. **R. MAZZOLA**, *Ordinamento statale e confessioni religiose. La politica delle fonti del diritto in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 34 del 2018, p. 5.

²¹ **P. CONSORTI**, *Diritto e religione*, cit., p. 151.

²² **M. RICCA**, *Una modesta proposta*, cit., p. 26.



psicologico a quanti si trovavano in difficoltà a causa della Covid-19, e si è ad esempio discussa la questione della cremazione dei corpi dei defunti²³.

Come si vede, il dialogo collettivo e la discussione franca sulle questioni aperte durante la pandemia appaiono un elemento costitutivo della laicità, che dovrebbe essere ulteriormente implementato alla stregua di una vera e propria "buona prassi". A questo riguardo, Sara Domianello ha utilizzato un'immagine molto efficace quando ha paragonato la laicità alla «tecnica di lavorazione che è destinata a contribuire meglio di altre al successo di una "buona ricetta" piuttosto che al suo fallimento»²⁴. Nel caso dei protocolli, la metodologia seguita - ossia, la "tecnica di lavorazione", per restare alla metafora appena citata - si è caratterizzata per il coinvolgimento di tutte le religioni interessate, anche quelle che non hanno stipulato un'intesa *ex art. 8 Cost.* Perciò si è trattato di un processo inclusivo e non escludente, come è peraltro dimostrato dal fatto che i Testimoni di Geova, che pure non hanno partecipato ai lavori e alla sottoscrizione dei protocolli il 15 maggio, hanno qualche giorno dopo aderito proponendo un proprio protocollo, anch'esso - direbbe Macri - apparentemente fotocopiato²⁵.

Dunque, i protocolli in questione sono il risultato di una consultazione aperta a tutti coloro che hanno voluto aderire e non costituiscono un "modello negoziale [...] scarsamente propenso [...] ad aggregare soggettività aggiuntive"²⁶. Anzi, proprio la tecnica utilizzata per varare questi protocolli può favorire il coinvolgimento anche delle rappresentanze non confessionali, che sono altrimenti escluse se si segue il paradigma proposto dall'art. 8 Cost., ma che possono invece essere incluse

²³ Cfr. la notizia dell'incontro, al quale la stampa francese ha dato grande risalto, in <https://www.lavoixdunord.fr/730234/article/2020-03-23/coronavirus-et-religion-les-dernieres-con-signes-delivrees-aux-cultes>.

²⁴ **S. DOMIANELLO**, *Osservazioni sulla laicità quale tecnica metodologica di produzione del "diritto giurisprudenziale"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2011, p. 32.

²⁵ Risulta che anche la Chiesa neoapostolica, che pure in Italia non è un ente di culto, abbia a sua volta adottato un protocollo analogo a quello predisposto per le chiese protestanti (documentazione in possesso della sottoscritta).

²⁶ Questa la lettura che ne ha dato **G. MACRI**, *Brevi considerazioni*, cit., p. 76. Eppure lo stesso Autore recentemente, proprio in relazione all'emergenza Covid-19, sembrava avere un'idea diversa. In **G. MACRI**, *La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello "stato d'emergenza" e nuove opportunità pratiche di socialità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del 2020, p. 31, si legge che l'emergenza costituisce una fase inedita "che potrebbe successivamente aprire la strada a nuovi modelli di interlocuzione tra autorità religiose e poteri pubblici ispirati a maggiore democrazia". Proprio quello che in effetti è accaduto con la stipula dei protocolli, che invece nel suo altro scritto definisce "aria fritta".



in un dialogo che abbia per oggetto interessi specifici che possono essere rappresentati anche da questi soggetti (penso, ad esempio, alle cerimonie funebri). In questo modo si realizza la “bilateralità multireligiosa” di cui ha scritto Marco Ventura, che “abbandona la rigidità formale del concordato e dell’intesa”²⁷ e si trasforma nel “metodo della concertazione”²⁸.

Il filo del dialogo e del coinvolgimento dei tanti soggetti a vario titolo coinvolti nell’attuazione della libertà religiosa, che sembra essere stato riannodato a causa dell’emergenza proprio con l’adozione dei protocolli sanitari, dovrebbe essere curato come una bella novità. Grazie anche agli sforzi profusi da una parte della nostra disciplina, è stato inaugurato un metodo di lavoro che anche in futuro potrà rispondere alle esigenze di tutela della libertà religiosa. Sempre che la politica sappia approfittare dell’esperienza laica e inclusiva vissuta in occasione dell’adozione dei protocolli sanitari.

²⁷ **M. VENTURA**, *L’eredità di Villa Madama: un decalogo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2014, 1, p. 75.

²⁸ Cfr. **R. ASTORRI**, *Politica ecclesiastica e Chiesa cattolica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013, 2, p. 12.