

INTRODUZIONE

Qualche anno or sono, quando ci si è trovati a fronteggiare la drammatica contingenza innescata dalla diffusione del virus SARS-CoV-2, le misure di contenimento dei contagi cui è ricorso il Governo italiano – così come quelle adottate in gran parte degli Stati – hanno comportato significative limitazioni di diversi diritti di libertà, garantiti anche a livello costituzionale¹. Tra questi, la sorte d’incontrare restrizioni mai sperimentate nella storia repubblicana è toccata anche alla libertà di religione: più precisamente, a una delle forme che di quel diritto costituiscono manifestazione esteriore, vale a dire la libertà di esercizio collettivo del culto in luogo pubblico o aperto al pubblico (e, in misura molto minore, alla libertà di accedere ai luoghi di culto, come conseguenza delle misure restrittive della libertà di circolazione)².

Non stupisce quindi che anche tra i cultori del diritto ecclesiastico, del diritto canonico e dei diritti religiosi – oltre a svariate altre discipline, *in primis* sociologiche, che studiano il fattore religioso al di fuori della prospettiva giuridica – si sia acceso subito l’interesse, non di rado appassionato, per questo inedito oggetto di studio³.

¹Un panorama (necessariamente a grandi linee) dell’impatto della pandemia sui diritti fondamentali è stato tracciato nel rapporto dell’Organizzazione delle Nazioni Unite COVID-19 and Human Rights: *We are all in this together*, consultabile all’indirizzo web <https://unsdg.un.org/resources/covid-19-and-human-rights-we-are-all-together>.

²La puntualizzazione, che in questo scritto sarà sempre data per presupposta anche quando si farà generico riferimento alla libertà di religione, è sottolineata *ex multis* da G. CASUSCELLI, *Gli “effetti secondari” (ma non troppo) della pandemia sul diritto ecclesiastico e le sue fonti*, in *St. Ch. plur. conf.*, 8, 2021, p. 1 ss., in principio; N. COLAIANNI, *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell’emergenza (e oltre?)*, in *AIC*, 4, 2020, p. 208 ss. (anche in *Dir. eccl.*, 1-2, 2020, p. 95 ss.), spec. p. 209. Analogamente, quando si farà riferimento all’esercizio collettivo del culto senza ulteriori precisazioni, ci si riferirà sempre alle pratiche tenute in luogo pubblico o aperto al pubblico.

³Basti osservare la distribuzione temporale dei contributi citati in coda a questo volu-

Passata la così detta prima ondata del contagio (primavera 2020), tuttavia, quell'interesse si è ridotto in maniera significativa⁴, per rinfocolarsi solo in parte con l'avvento della seconda ondata (autunno 2020) e – mi pare – perdersi quasi del tutto quando, con la disponibilità dei vaccini e il diffondersi di varianti virali altrettanto (se non più) diffuse ma meno mortali delle prime, l'emergenza sanitaria, e con essa le limitazioni di cui si è detto, sono andate via via ridimensionandosi fino a cessare del tutto.

Ci si può chiedere, tuttavia, se non abbia senso tornare a quei temi a distanza di qualche tempo, nel tentativo di mettere a sistema alcuni spunti e filoni di ricerca rimasti almeno in parte inesplorati, confidando su quel «disincanto di cui soltanto la distanza temporale rispetto alle fattispecie analizzate consente di fruire»⁵.

Lo sforzo non è fine a sé stesso o dettato solo da un'esigenza d'ordine, né tantomeno compiuto con lo scopo di svolgere un'analisi minuziosa ed esaustiva del diritto positivo emergenziale, per sua natura «iperbolico»⁶ e votato alla temporaneità; piuttosto, è indotto dalla convinzione che di fronte a una crisi come quella occorsa qualche anno fa sia compito (anche) della scienza tentare di fornire risposte che coniughino le esigenze del presente con quelle di medio-lungo periodo.

In questa prospettiva, mi pare che di fronte alla *κρίσις*, alla decisione sofferta ma obbligata, sia necessario domandarsi, quantomeno: si poteva evitare (e quindi: si può fare qualcosa per evitarne altre simili)? Eventual-

me: gran parte di quelli che si sono occupati di questo tema sono stati pubblicati (o scritti, per essere pubblicati più tardi) nel 2020 e nella prima metà del 2021.

⁴Di «memoria a breve termine», riferita ai portatori di alcuni interessi costituzionali limitati dal diritto della prima fase emergenziale, ha scritto A. FERRARI, *CEI: un'occasione mancata*, in G. MAZZONI, A. NEGRI (a cura di), *Libertà religiosa e Covid-19: tra diritto alla salute e salus animarum. I focus del Dossier OIIR "Emergenza Coronavirus"*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (www.olir.it), 2021, p. 87 ss., in principio.

⁵Così, nel contesto di uno studio specificamente dedicato alla disciplina emergenziale della libertà religiosa, P. LO IACONO, *La normativa anticovid tra tutela della salute e limitazioni all'esercizio della libertà religiosa. (Quando la sana cooperatio lotta contro un virus)*, in *Dir. fam. pers.*, 3, 2020, p. 1088 ss., spec. p. 1121. Sull'opportunità di riesaminare a distanza di tempo quanto accaduto nel 2020-2021 e i suoi effetti sulle dinamiche evolutive del diritto ecclesiastico cfr. anche M.C. IVALDI, *La via francese alla limitazione delle libertà e il dialogo con le religioni al tempo del coronavirus*, in *St. Ch. plur. conf.*, 14, 2020, p. 69 ss., sul punto p. 120.

⁶Raccolgo la suggestione di E. SCODITTI, *Il diritto iperbolico dello stato di emergenza*, in *Quest. giust.*, 2, 2020, p. 31 ss., che la sviluppa in termini di (dubbia) sostenibilità del diritto emergenziale per la società, nella tensione teorica e pratica tra sospensione (dei diritti) e intensificazione delle pretese regolatorie (del diritto).

mente ammesso che fosse inevitabile, si potevano quantomeno adottare misure d'emergenza migliori, vale a dire, per quanto qui interessa, più adeguate, più proporzionate, più ragionevoli (e quindi: si può fare qualcosa per mettersi in condizione di compiere in futuro scelte migliori)?

Da questo punto di vista tutte le crisi sono uguali, in quanto innescano – dovrebbero innescare – lo stesso tipo di risposta in chiave problematica, una volta messi da parte «la fretta, il respiro breve, lo sguardo corto»⁷ che annebbiano la vista quando ci si trova nel pieno dell'emergenza: tant'è che considerazioni del genere sono state fatte da più parti dopo l'«emergenza sicurezza» avvertita in conseguenza degli eventi dell'11 settembre 2001⁸ e, poi, a margine della crisi economica scoppiata nel 2008⁹. In altri termini, non solo la crisi costringe gli studiosi e gli interpreti a confrontarsi con un diritto nuovo, il diritto dell'emergenza per l'appunto; ma suggerisce anche di riconsiderare, alla luce delle mutate circostanze, le categorie, i modelli e gli approcci tradizionali¹⁰.

⁷ Così P. CONSORTI, *La libertà religiosa travolta dall'emergenza*, in *Forum Quad. cost.*, 2, 2020, p. 369 ss.

⁸ Sulla ridefinizione del rapporto tra libertà religiosa e sicurezza conseguente a quegli eventi si veda *ex professo* R. MAZZOLA, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2005. Cfr. anche S. FERRARI, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quad. dir. pol. ecll.*, 1, 2005, p. 161 ss.; P. CONSORTI, *La libertà religiosa nel terzo millennio: tra crisi di sicurezza e paura*, in F. DAL CANTO, P. CONSORTI, S. PANIZZA (a cura di), *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e rischi per la sicurezza*, Pisa University Press, Pisa, 2016, p. 145 ss. Riflessioni aggiornate sul rapporto tra religione e sicurezza si ritrovano nei numerosi contributi ospitati in G. FATTORI (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, Pacini, Pisa, 2021; N. MARCHEI, D. MILANI (a cura di), *Freedom of religion, security and the law. Key challenges for a pluralistic society*, Routledge-Giappichelli, Londra-Torino, 2023; *Cosc. lib.*, fascicolo monografico n. 67/2024, dedicato a *Religione e sicurezza integrata*. Da ultimo, cfr. quanto scrive F. ALICINO, *Costituzione e religione in Italia al tempo della pandemia*, in *St. Ch. plur. conf.*, 19, 2020, p. 1 ss., spec. p. 3, laddove evidenzia come «l'emergenza del Covid-19 ha per vero impresso nuova forza a una tendenza da qualche tempo presente nei sistemi democratici contemporanei: per cui in situazioni 'normali' la sicurezza dialoga costantemente con le libertà fondamentali; di fronte agli stati di emergenza la dimensione dialogica segna invece il passo a favore di quella concorrenziale».

⁹ Per un inquadramento generale delle principali questioni d'interesse ecclesiasticistico, con riferimento al contesto italiano, si veda quantomeno G. CASUSCELLI, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per "il bene del Paese"*, in *St. Ch. plur. conf.*, ottobre 2011.

¹⁰ Cfr. G. D'ANGELO, in G. D'ANGELO, J. PASQUALI CERIOLI, *L'emergenza e il diritto ecclesiastico: pregi (prospettici) e difetti (potenziali) della dimensione pubblica del fenomeno religioso*, in R. SACCHI (a cura di), *Valori dell'ordinamento vs. esigenze dell'emergenza in una*

Ragionando di quanto accaduto qualche anno fa nella specifica prospettiva della disciplina giuridica del fenomeno religioso, occorre chiedersi – e occorre farlo ora, a distanza di qualche tempo ma prima che la memoria sbiadisca o la prossima emergenza faccia irruzione nelle nostre vite cogliendoci un'altra volta impreparati – se l'esperienza passata possa essere d'insegnamento in duplice prospettiva: da una parte, per adottare contromisure preventive che, nell'eventualità – altamente probabile¹¹ – che quanto accaduto si ripeta, consentano quantomeno di farsi trovare più attrezzati, disponendo di una “mappa” per la gestione emergenziale delle limitazioni della libertà di religione; dall'altra, per valutare se sia necessario (o quantomeno opportuno) ripensare paradigmi, schemi e modelli consolidati che al collaudo dell'emergenza si sono mostrati fragili piuttosto che eccessivamente rigidi, quando non del tutto inutili¹².

Nella prima direzione si tratta di ragionare di limiti alle libertà di religione, ben sapendo che nel pieno dell'emergenza è comprensibile che il decisore politico si preoccupi innanzitutto d'introdurre misure di contenimento congrue (nel senso di idonee) rispetto al fine cui sono preordinate (tutela della salute collettiva). Tuttavia, in circostanze eccezionali è più

prospettiva multidisciplinare, Giuffrè, Milano, 2022, p. 383 ss. (anche in *St. Ch. plur. conf.*, 19, 2021, p. 25 ss.), in principio.

¹¹ Occorre ricordare che già prima degli eventi del 2020 erano giunti dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) diversi avvertimenti circa il rischio sanitario globale legato a pandemie di tipo influenzale (tutti i documenti sono consultabili al sito web dell'Organizzazione, www.who.int): basti leggere le raccomandazioni diramate a marzo 2019, *Global influenza strategy 2019-2030*, indirizzate agli Stati e alle Istituzioni internazionali, che venivano esortati a mettere in opera una serie di contromisure preventive proprio in vista di una pandemia di tipo influenzale (www.who.int/influenza/global_influenza_strategy_2019_2030/en/). Merita di essere ripreso anche il monito lanciato da ultimo il 12 febbraio 2024, in occasione del summit dei governi mondiali, dal Direttore dell'OMS, T. A. Ghebreyesus: «ci sarà una prossima volta. La storia c'insegna che la prossima pandemia sarà una questione di quando, non se. Potrebbe essere causata da un virus influenzale, o da un nuovo coronavirus, oppure potrebbe essere causata da un nuovo agente patogeno che ancora non conosciamo, quella che chiamiamo Malattia X. Siamo pronti adesso? Non ancora». Si sofferma su questo aspetto P. CONSORTI, *Law, Religion and Covid-19 Emergency*, in P. CONSORTI (a cura di), *Law, Religion and Covid-19 Emergency*, DiReSoM Papers n. 1, DiReSoM, Pisa, 2020, p. 7 ss.

¹² Di «cambio di paradigma» in relazione alla pandemia del 2020 scrive S. BERLINGÒ, *Dialogo interculturale e minoranze religiose in Europa al tempo del Covid-19. L'apporto degli ecclesiastici*, in *St. Ch. plur. conf.*, 7, 2021, p. 1 ss. In termini analoghi ma in prospettiva *de futuro* – in parte quindi auspicando ciò che il primo Autore osserva – si esprime A. FERRARI, *Covid-19 e libertà religiosa*, in G. MAZZONI, A. NEGRI (a cura di), *Libertà religiosa*, cit., p. 57 ss. (anche in *Settimana News*, 6 aprile 2020), spec. p. 62.

probabile che s'incorra in incidenti di sovra- o sotto-valutazione degli interessi da pesare; per questo motivo l'attenzione del giurista deve concentrarsi sui requisiti di ragionevolezza e proporzionalità che le misure restrittive devono rispettare per poter essere considerate conformi all'ordinamento nel suo complesso; e, se del caso, sul perimetro intoccabile delle libertà – quella di religione, per quanto qui interessa – che deve essere considerato invalicabile anche quando siano adottati provvedimenti che le limitano per proteggere altri interessi: il “nucleo duro” che non può, nemmeno in circostanze eccezionali, essere compresso¹³.

Si tratta, in sostanza, di ragionare su quale sia quel “residuo di libertà” – che fa corpo unico con la dignità stessa dell'essere umano – che deve sempre e comunque essere considerato intangibile¹⁴, così da individuare le modalità per “mettere in sicurezza”¹⁵ la libertà religiosa, almeno nei suoi connotati più essenziali, in relazione alle diverse contingenze (anche emergenziali) che possono verificarsi.

In questa prospettiva, la prima parte della ricerca (cap. 1) si concentra sulla normativa emergenziale italiana e sul suo impatto sulle libertà di religione, anticipando anche alcuni aspetti legati alle relazioni Stato-confessioni che per ragioni di coerenza espositiva non si potevano pretermettere (cap. 1, § 3). Approccio simile – con i necessari adattamenti – è stato poi impiegato per analizzare alcune significative esperienze straniere, con particolare attenzione per quella statunitense e quella francese, utili – per le

¹³ Mi pare che vadano in questa direzione anche le considerazioni di A. LICASTRO, *Annotazioni sugli standard di tutela della libertà di culto nella seconda fase di gestione della pandemia (spunti per una comparazione tra Italia, Francia e Stati Uniti d'America)*, in *Consulta online*, 3, 2020, p. 758 ss.: far tesoro dell'esperienza significa, per esempio, mantenere a fuoco che i concetti di diritto fondamentale e di libertà essenziale non sono del tutto sovrapponibili e che una libertà essenziale può esserlo (o non esserlo) a seconda delle circostanze.

¹⁴ Reimpiego qui un concetto cesellato dalla Corte costituzionale a tutt'altro proposito – si trattava del *quantum* di libertà da riconoscere anche a chi sia sottoposto al regime carcerario speciale, così detto 41-bis – ma ben spendibile anche in questa sede: merita di essere ricordato anche come in quel filone – sentt. 18 ottobre 1996, n. 351; 5 dicembre 1997, n. 376; 22 novembre 2000, n. 526 – la Consulta abbia più volte ribadito come la valutazione circa la congruità (prima) e la ragionevolezza/proporzionalità (poi) dei provvedimenti debba sempre e comunque essere affidata in ultima istanza all'autorità giudiziaria.

¹⁵ La suggestione, efficace, è di G. MACRÌ, *La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello “stato di emergenza” e nuove opportunità pratiche di socialità*, in *St. Ch. plur. conf.*, 9, 2020, p. 23 ss., spec. p. 42.

ragioni che si esporranno meglio oltre – per svolgere alcune considerazioni più approfondite anche su quando accaduto in Italia (cap. 2).

Il secondo dei punti di vista suindicati conduce invece a verificare se e in che modo – sinergico? conflittuale? – il diritto dell'emergenza sia entrato in rapporto con le norme fondamentali del diritto ecclesiastico italiano, prestando particolare attenzione a quelle regole e principi che presiedono alle più evidenti specificità della disciplina: legate non tanto alla circostanza che si occupi di diritti di libertà, quanto al fatto che per farlo studia anche un sistema di (fonti regolatrici di) relazioni e rapporti tra lo Stato e quei particolari soggetti che sono le confessioni religiose (cap. 3).