GIUSTIZIA INSIEME

Diritto dell"emergenza Covid-19 e recovery fund

Normativa emergenziale ed esercizio pubblico del culto. Dai protocolli con le confessioni diverse dalla cattolica alla legge 22 maggio 2020, n. 35

di Alessandro Tira

8 giugno 2020

Normativa emergenziale ed esercizio pubblico del culto.

Dai protocolli con le confessioni diverse dalla cattolica alla legge 22 maggio 2020, n. 35*

di Alessandro Tira

Sommario: 1. La libertà di culto pubblico nel mosaico della nuova normativa emergenziale. – 2. I protocolli del 15 maggio 2020 tra Ministero dell'Interno e confessioni diverse dalla cattolica. – 3. Osservazioni conclusive.

1. La libertà di culto pubblico nel mosaico della nuova normativa emergenziale

Dopo l'emanazione del **protocollo** del 7 maggio 2020, con cui il Ministero dell'Interno ha stabilito d'accordo con la Conferenza Episcopale Italiana le condizioni per «la graduale ripresa delle celebrazioni liturgiche con il popolo», il 15 maggio il Governo ha **annunciato** l'avvenuta sottoscrizione, da parte del presidente del Consiglio Giuseppe Conte, del ministro dell'Interno Luciana Lamorgese e dei rappresentanti di numerose confessioni religiose, di analoghi **protocolli** per la ripresa in sicurezza delle attività cultuali pubbliche. Ciò offre l'occasione per completare l'esame di un tema già affrontato in un intervento precedente**[1]**, precisando ed

anche rivedendo alcune delle considerazioni espresse alla luce di un quadro che i nuovi protocolli e gli ulteriori interventi normativi non solo integrano dal punto di vista dell'estensione della disciplina, ma completano anche sotto il profilo dell'interpretazione complessiva.

La notizia dei nuovi protocolli si è infatti intrecciata con la 'ristrutturazione' del sottosistema giuridico oggi vigente in materia di emergenza sanitaria; un sottosistema che, a partire dallo scorso febbraio, era andato stratificandosi con esiti non sempre armonici, con l'effetto di suscitare talora difficoltà interpretative e di accentuare l'importanza di atti come le *frequently asked questions* del Ministero dell'Interno e gli interventi di chiarimento[2]. Senza addentrarsi nel complesso dibattito sulle fonti, che l'esplosione della normativa emergenziale ha suscitato tra i cultori del diritto costituzionale e pubblico[3], si deve osservare che il quadro che emerge dai nuovi interventi – i quali consistono, essenzialmente, in una legge di conversione, un nuovo decreto-legge e un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – è più articolato che in precedenza, anche per ciò che riguarda lo specifico tema dell'esercizio della libertà di culto.

La **legge 22 maggio 2020, n. 35** ha convertito con alcune modificazioni il decreto-legge n. 19 dello scorso 25 marzo, che recava misure urgenti per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19 e attribuiva al Governo speciali poteri di intervento in moltissimi ambiti. Poteri che il Governo ha finora esercitato soprattutto attraverso i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e che potrà esercitare ancora nelle stesse modalità, alla lettera del decreto-legge ora convertito, «per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni», con atti «reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020» (art. 1, c. 1°)[4]. Anche dopo la conversione in legge, il d.-l. 19/2020, all'art. 1, c. 2° continua a contemplare la «limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione *o di assembramento*[5] in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso» (lett. g)). Il Governo potrà disporre la «sospensione delle cerimonie civili e religiose [e la] limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto» (lett. h)), ma potrà altresì disporre l'«adozione di protocolli sanitari, d'intesa con la Chiesa cattolica e con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, per la definizione delle misure necessarie ai fini dello svolgimento delle funzioni religiose in condizioni di sicurezza» (lett. h-*bis*))[6]. Una previsione, quest'ultima, che è stata recepita in sede di discussione parlamentare sulla conversione in legge e che introduce la possibilità in esame, per così dire, *ex post*, dato che all'entrata in vigore della legge di conversione le facoltà di adottare i protocolli con le confessioni religiose era già stata esercitata dal Governo.

In parallelo alla conversione in legge del decreto di marzo, è stato promulgato anche il **decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33**, che reca *Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19* (in vigore dallo stesso 16 maggio). Esso disciplina la materia del culto pubblico all'art. 1, c. 11°: «Le funzioni religiose con la partecipazione di persone si svolgono nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di contagio»**[7]**. Il successivo comma dodicesimo specifica che alcune disposizioni, tra cui quella appena menzionata, «sono attuate con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020, che possono anche stabilire differenti termini di efficacia»**[8]**. In applicazione del decreto, inoltre, il Ministero dell'Interno ha emesso la **circolare** del 19 maggio 2020 (*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19*), che tuttavia – per quanto interessa qui – si limita a richiamare ancora una volta all'osservanza dei protocolli con le confessioni religiose**[9]**.

Sulla scia di queste disposizioni, il nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 maggio 2020**[10]**, le cui disposizioni resteranno in vigore fino al 14 giugno, ha infine modificato un impianto normativo che si era ripetuto, con minime variazioni**[11]**, nei precedenti DPCM. Infatti l'art. 1, c. 1°, alle le lettere n) e o), affronta per la prima volta la questione delle cerimonie religiose disgiuntamente dalle altre ipotesi di eventi, manifestazioni e raduni. Sicché la lettera n) stabilisce ora che «l'accesso ai luoghi di culto avviene con misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro». Si deve ritenere che tale norma riguardi essenzialmente la fruizione dei luoghi di culto per la preghiera individuale o comunque al di fuori delle cerimonie, e che sia quindi una previsione residuale rispetto a quanto disposto alla successiva lettera o). La quale, invece, afferma che «le funzioni religiose con la partecipazione di persone si svolgono nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni». Lo stesso DPCM, chiudendo così il cerchio dei richiami, contiene i testi dei protocolli agli allegati da 1 a 7; il solo protocollo per i Testimoni di Geova, aggiuntosi in un secondo momento, resta per ora fuori da tali allegati, ma si tratta di questione formale di facile soluzione, stante la natura facilmente modificabile dei decreti del Presidente del Consiglio.

A uno sguardo d'insieme, questo quadro delle fonti – si perdonerà l'espressione poco scientifica – assomiglia a una *matrioska* normativa, dove i provvedimenti di rango superiore sono stati in un certo senso sagomati sugli atti di rango diverso (i protocolli), i quali avevano visto la luce prima o durante la gestazione delle nuove norme e, in ultima battuta, riempiono di contenuti concreti i rimandi normativi superiori. Conviene allora considerare nel dettaglio tali testi, pur omettendo –

se non per i fini della comparazione – di ripercorrere i contenuti del protocollo del 7 maggio con la Conferenza Episcopale Italiana.

2. I protocolli del 15 maggio 2020 tra Ministero dell'Interno e confessioni diverse dalla cattolica

Al contrario di quanto si ipotizzava in un primo momento, la via scelta dal Ministero dell'Interno per disciplinare la ripresa del culto pubblico delle confessioni diverse dalla cattolica non è stata quella di adottare un unico documento valido per tutti, bensì una serie di protocolli siglati con gli esponenti di una o più confessioni religiose. I sei protocolli del 15 maggio sono stati stipulati rispettivamente con le rappresentanze delle Comunità ebraiche; della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni; delle Comunità islamiche; delle Confessioni induista, buddista, Baha'i, Sikh; delle Chiese Protestante, Evangelica, Anglicana; delle Comunità ortodosse**[12]**. A questi ora citati se ne è aggiunto un settimo, reso noto in forma di bozza il 25 maggio, che (come anticipato) riguarda la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e risulta essere stato predisposto in via autonoma dalla Congregazione e poi sottoposto al Ministero per l'approvazione, dunque secondo un *iter* simile a quello seguito dalla CEI per la Chiesa cattolica**[13]**.

Come si legge nella breve premessa – uguale per tutti i testi**[14]** – «l'esigenza di adottare misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2 rende necessario la redazione di un Protocollo con le confessioni religiose. Il Protocollo, nel rispetto del diritto alla libertà di culto, prescinde dall'esistenza di accordi bilaterali, contemperando l'esercizio della libertà religiosa con le esigenze di contenere l'epidemia in atto». Il riferimento alle intese con lo Stato *ex* art. 8, c. 3° Cost. sottolinea che quello che viene in rilievo nei documenti è un profilo dell'esercizio della libertà religiosa differente dalla valorizzazione delle specificità confessionali. Qui, piuttosto, si tratta di garantire a tutte le confessioni religiose che abbiano espresso interesse alla stipulazione dei protocolli il conseguente esercizio di uno dei diritti previsti dall'art. 19 Cost. (vale a dire il culto in forma associata), nelle presenti condizioni ancora emergenziali e dunque secondo un rigoroso bilanciamento con altri beni costituzionali. Si deve ricordare a questo riguardo l'art. 32 Cost., che tratta della salute non solo come di un «fondamentale diritto dell'individuo», ma anche come di un «interesse della collettività»; è inoltre il caso di ricordare anche il principio fondamentale sancito dall'art. 2, per cui «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili

dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», e contestualmente richiede tanto agli individui e ai gruppi «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Neppure le confessioni religiose, insomma, possono agire – pur nel nome di una libertà fondamentale qual è la libertà religiosa – in modo potenzialmente lesivo di altri interessi costituzionalmente protetti o al di fuori delle composizioni necessarie a un ragionevole equilibrio dei bisogni sociali di cui lo Stato è garante. In fondo, la tendenza a sfuggire dal gioco di questi contemperamenti concretizzava il profilo critico delle 'fughe in avanti' tentate nel mese di aprile da vari sacerdoti per la celebrazione di messe alla presenza dei fedeli.

Passando ora ai contenuti normativi, il testo dei sette protocolli, al pari di quello disposto con la CEI, si suddivide in cinque sezioni, la cui titolazione può cambiare lievemente da caso a caso, a seconda delle singolarità delle singole confessioni religiose, ma segue un andamento omogeneo: accesso 'al tempio', procedure di igiene di luoghi e oggetti, comunicazione ai fedeli delle regole e altri suggerimenti. Poiché, oltre ai titoli, anche i testi dei protocolli sono molto simili tra loro, s'intende che le disposizioni che verranno citate valgano per tutte le confessioni, salvo diversa specificazione.

La prima parte, come accennato, è dedicata alle modalità di «accesso ai luoghi di culto» in occasione delle cerimonie religiose, che nel caso delle Comunità induista, buddista (Unione Buddista e Soka Gakkai), Baha'i e Sikh diventano «funzioni religiose» e, nel caso dell'Islam, «in occasione della preghiera». Le sfumature terminologiche, naturalmente, riflettono le caratteristiche del culto praticato, che possono essere molto diverse, nelle forme e nel significato per i fedeli, da ciò che rappresentano le celebrazioni liturgiche per le confessioni cristiane (per esempio, nel caso dell'Islam, il rito del venerdì è più un momento di preghiera collettiva che una vera e propria cerimonia con differenze sostanziali rispetto a quanto il singolo fedele può praticare in privato).

Celebrazioni e incontri di natura religiosa sono consentiti, qualunque forma assumano in concreto, nel rispetto di tutte le norme precauzionali previste in tema di contenimento sanitario dell'emergenza epidemiologica. I partecipanti sono tenuti a indossare idonei dispositivi di protezione delle vie respiratorie (essenzialmente le mascherine citate dall'art. 1.3) e a mantenere distanze interpersonali di almeno un metro (art. 1.1). Naturalmente non saranno ammessi coloro che, alla prova, risulteranno avere una temperatura corporea pari o superiore ai 37,5°C, o – circostanza più difficile da verificare – «coloro che sono stati a contatto con persone positive al SARS-CoV-2 nei giorni precedenti» (art. 1.8).

Ai fini dell'osservanza delle misure di distanziamento, il legale rappresentante dell'ente individua il responsabile del luogo di culto e questi dovrà stabilire la capienza massima dell'edificio di culto. Nel fare ciò dovrà tenere conto dei sistemi di aerazione disponibili e della distanza minima di sicurezza di cui si è detto; in ogni caso non potranno essere ammesse più di 200 persone contemporaneamente (nel caso dei protocolli con le confessioni diverse dalla cattolica è stato inserito fin dall'origine il limite massimo in valore assoluto che, nel caso del protocollo con la CEI, era stato aggiunto in un secondo momento con un'apposita nota del Ministero dell'Interno del 13 maggio). L'art. 1.4 dispone che l'accesso individuale ai luoghi di culto si debba svolgere evitando qualunque assembramento, nell'edificio o nelle sue pertinenze; non si entra nei dettagli delle procedure di transito dei fedeli (come invece fa l'art. 1.4 del protocollo CEI), ma si specifica che «ogni celebrazione dovrà svolgersi in tempi contenuti». È una previsione che non trova riscontri nel protocollo del 7 maggio ed è forse stata suggerita dalla constatazione che alcuni riti – come le cerimonie cristiane-ortodosse – prevedono tempi liturgici molto ampi, il che è sconsigliabile se si considera che, per le specifiche modalità di diffusione del virus, la compresenza di persone in ambienti chiusi e poco aerati (come sono di solito gli edifici di culto) accresce sensibilmente il rischio di contrarre l'infezione.

L'art. 1.5 affida alle «autorità religiose» (solo nel protocollo per le Comunità induiste ecc. si fa riferimento ai «responsabili del luogo di culto», stante la particolare organizzazione di alcune di tali confessioni) la responsabilità di individuare «forme idonee di celebrazione dei riti» allo scopo di garantire il distanziamento interpersonale, facendo rispettare al contempo tutte le prescrizioni di sicurezza. Astenendosi dall'entrare nei dettagli rituali, la formulazione dell'articolo non solo evita di irrigidire la disciplina di aspetti che possono variare molto da confessione a confessione e forse anche tra declinazioni diverse della medesima religione, ma evita anche che sia un atto (sia pure concordato nei contenuti con i diretti interessati, però pur sempre) governativo a definire in che modo si debbano svolgere le azioni che danno forma al rito religioso, come invece fanno diffusamente le disposizioni dell'art. 3 del protocollo CEI.

Seguono alcune prescrizioni di carattere organizzativo: il contingentamento degli accessi da parte di «volontari e/o collaboratori» muniti di «adeguati dispositivi di protezione individuale, guanti monouso e un evidente segno di riconoscimento» (art. 1.6) (resta qui il problema della definizione delle rispettive responsabilità giuridiche di tali soggetti); il richiamo a distinguere le vie di accesso e quelle di uscita dagli edifici, tenendo le porte aperte per evitare i contatti (art. 1.7); l'invito a moltiplicare il numero delle funzioni, nel caso in cui la partecipazione di fedeli superi significativamente il numero di presenze consentite (art. 1.6). Si tratta di disposizioni che accomunano tutti i protocolli, compreso quello con la CEI.

Completano questo primo e più nutrito nucleo di previsioni alcuni punti che restano invece più sfumati, o che proprio non hanno *pendant* nel protocollo CEI. È il caso dell'indicazione, «ove possibile e previsto dalle rispettive confessioni religiose, di svolgere le funzioni negli spazi esterni dei luoghi di culto, avendo cura che, alla conclusione i partecipanti si allontanino rapidamente dall'area dell'incontro»[15]; un formula che suona più forte rispetto alla previsione di possibili celebrazioni all'aperto, rimesse quanto alla Chiesa cattolica alla valutazione dell'ordinario diocesano, per il caso in cui mancassero luoghi di culto idonei. L'art. 1.11, inoltre, prevede che i ministri di culto delle varie confessioni possano svolgere le attività proprie della loro funzione «ed eccezionalmente spostarsi anche oltre i confini della Regione, sempre che ricorrano le motivazioni previste dalla normativa vigente e nel rispetto di quanto previsto in tema di autocertificazione, corredata altresì dalla certificazione dell'ente di culto o della confessione di riferimento»[16]. Il significato della disposizione sarebbe più chiaro se non prevedesse il richiamo alle «motivazioni previste dalla normativa vigente». Gli spostamenti oltre i confini regionali, infatti, sono preclusi (da ultimo) dall'art. 1, c. 2° del d.-l. 16 maggio 2020, n. 33, il quale ne fa divieto fino al 2 giugno 2020 «salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute». Si tratta di un incrocio normativo temporaneo (i protocolli con le confessioni religiose sono entrati in vigore il 18 maggio o dopo – per i Testimoni di Geova – e il divieto generale è caduto il 2 giugno), ma riesce difficile comprendere la portata di una norma che, riferendosi a una specifica categoria di soggetti, sembra introdurre una facoltà di spostamento che viene poi subordinata al verificarsi delle condizioni in cui la medesima condotta risulta lecita per la generalità dei soggetti. La norma dell'art. 1.11, in ogni caso, non trova riscontro nel protocollo con la CEI, molto probabilmente perché l'organizzazione della Chiesa cattolica è capillarmente diffusa su tutto il territorio nazionale, mentre i ministri di culto delle altre confessioni sono in numero inferiore e sono chiamati ad esercitare adempiere alla loro missione in comunità che spesso risultano diradate sul territorio.

Vi è infine una clausola di chiusura, contenuta nell'art. 1.10, secondo cui «in relazione a particolari aspetti del culto che potrebbero implicare contatti ravvicinati, è affidata alle autorità religiose competenti la responsabilità di individuare, per ciascuna confessione, le forme più idonee a mantenere le cautele necessarie» (art. 1.10). Sarà dunque demandata all'autonomia delle confessioni, nel quadro della previsione protocollare ma senza ulteriori specificazioni da parte del Ministero, individuare secondo prudenza quali pratiche cultuali possano richiedere particolare attenzione.

Le previsioni *sub* 2 sono dedicate alle «attenzioni da osservare nelle funzioni liturgiche/nelle celebrazioni religiose[17]/nella preghiera[18]». Pur nella sostanziale omogeneità dei contenuti,

sono quelle che fanno registrare le maggiori differenze in quanto fanno talora menzione delle specificità rituali delle varie confessioni o, comunque, declinano in rapporto alle rispettive esigenze le regole di prudenza. Tutte le confessioni, in ogni caso, convengono sulla necessità di «ridurre al minimo la presenza di ministri officianti, che sono, comunque, sempre tenuti al rispetto della distanza minima» (art. 2.1).

Si pone poi la questione della musica liturgica o dell'accompagnamento delle cerimonie, che ciascuna confessione pratica secondo esigenze e tradizioni proprie. Sicché si prevede per le Comunità ebraiche che possa essere presente un solo cantore; per gli Ortodossi «è consentita la presenza di un cantore che possa salmodiare a voce bassa»; per tutti gli altri, «ove previsto, è consentita la presenza di un solo cantore e di un solo organista, adeguatamente distanziati» (forse qui la figura dell'«organista» va intesa in senso ampio). Risalta qui l'unico caso di differenza sostanziale di trattamento, poiché il protocollo con i Testimoni di Geova prevede che «tutti i presenti alle funzioni pubbliche per il culto possono cantare su una base musicale preregistrata». È una soluzione che valorizza la **particolare importanza** che la Congregazione attribuisce al canto, ma che risulta piuttosto sorprendente se si considerano le ragioni strettamente sanitarie (maggior possibilità di diffusione dei virus eventualmente presenti nelle vie aeree) che hanno indotto a limitarne la possibilità per le altre confessioni. L'art. 2.3 ribadisce per tutti**[19]**, in modo forse pleonastico vista la previsione generale dell'art. 1.1, l'impegno per gli aderenti alle rispettive comunità ad assicurare «il rispetto della distanza di sicurezza per almeno un metro».

La lettura parallela dei diversi protocolli diventa un po' più ingarbugliata se si guarda agli artt. 2.4 e 2.5, che non compaiono in tutti i protocolli, né presentano i medesimi contenuti.

Partendo dall'art. 2.5, nel caso di Mormoni, Ortodossi, Protestanti, Evangelici e Anglicani il testo così dispone: «Si ritiene imprescindibile, se dal punto di vista liturgico non risulta possibile espungere dalla cerimonia religiosa le fasi dei riti precedentemente rappresentati dove maggiore è il rischio di contagio da SARS-CoV-2, richiamare gli officianti e tutti coloro ad ogni titolo coinvolti alla vigilanza nelle cerimonie ad un assoluto rispetto delle norme igienico-sanitarie, dell'uso dei dispositivi di protezione delle vie aeree e del distanziamento sociale». Questo corrisponde all'art. 2.3 del protocollo con le Comunità islamiche, dove si aggiunge a chiusura dell'articolo la specificazione «in particolare ove sia prevista la posizione in ginocchio» (per ragioni che è facile intuire). Scopo della disposizione è chiaramente il richiamo – rimesso, anche in questo caso, alla prudenza e all'autonomia delle confessioni religiose e non cristallizzato in dettagliate disposizioni assunte dal Ministero – a dare un'interpretazione sostanziale ed

estensiva delle norme di cautela sanitaria stabilite nei protocolli. Non si rinvengono, invece, previsioni analoghe nei protocolli con i Testimoni di Geova e con le Comunità ebraiche, induista, buddista, Baha'i e Sikh.

L'art. 2.4 è quello che tocca più da vicino gli specifici aspetti cultuali e, oltre ad essere il più delicato sotto questo profilo, è presente solo in alcuni protocolli, anche perché riti affini a quello della Comunione cattolica sono presenti solo nelle altre confessioni cristiane. Così per i Mormoni «la distribuzione del Pane e dell'Acqua avverrà dopo che il celebrante avrà curato l'igiene delle mani e indossato guanti monouso; lo stesso indossando mascherina, avendo massima attenzione a coprirsi naso e bocca e mantenendo un'adeguata distanza di sicurezza avrà cura di offrire il Pane e l'Acqua senza venire a contatto con i fedeli». Per Protestanti, Evangelici e Anglicani, «la distribuzione della Comunione – Cena del Signore» avverrà secondo le stesse precauzioni sopra citate e i ministri «avranno cura di offrire il Pane senza venire a contatto con i fedeli». Per gli ortodossi, infine, si dovranno seguire le stesse cautele per distribuire «l'Eucarestia in conclusione della Divina Liturgia senza venire a contatto con i fedeli»**[20]**.

L'articolo 3 riunisce norme per l'«igienizzazione dei luoghi e degli oggetti» che, in ragione della loro natura generale e organizzativa, sono uguali per tutti. Si dispone che i luoghi di culto vengano adeguatamente igienizzati prima e dopo ogni funzione (art. 3.1) e che all'ingresso siano resi disponibili, per coloro che ne fossero sprovvisti, mascherine e liquidi igienizzanti. Inoltre, «un incaricato della sicurezza esterna, individuato a cura dell'autorità religiosa e munito di un distintivo, vigilerà sul rispetto del distanziamento sociale e limiterà l'accesso fino all'esaurimento della capienza stabilita» (art. 3.2, che forse avrebbe trovato più congrua collocazione *sub* 1).

Quanto alle modalità di comunicazione delle norme di prevenzione sanitaria, l'art. 4 fa obbligo alle autorità religiose (così definite in senso ampio, oppure «responsabili del luogo di culto» o ancora, più, specificamente, «parroci») di rendere noti i contenuti dei protocolli «attraverso le modalità che assicurino la migliore diffusione» (art. 4.1). E, come nel caso della Chiesa cattolica, si specificano i requisiti minimi delle comunicazioni che devono essere affisse all'ingresso dei luoghi di culto: il numero massimo di partecipanti ammessi in relazione alla capienza dell'edificio; il divieto di accesso per i contagiati o chi è stato a contatto con ammalati di Covid-19 nei giorni precedenti; ancora una volta, gli elementari precetti igienici e di protezione personale.

Con la rubrica «Altri suggerimenti», l'art. 5 contiene una prima disposizione (art. 5.1) uguale per tutti («Ove il luogo di culto non sia idoneo al rispetto delle indicazioni del presente Protocollo, può essere valutata la possibilità di svolgere le funzioni all'aperto, assicurandone la dignità e il rispetto della normativa sanitaria, con la partecipazione massima di 1.000 persone»**[21]**), mentre

il solo protocollo con le Comunità islamiche ne contiene una seconda (art. 5.2), in cui si specifica che «il luogo di culto resterà chiuso qualora non si sia in grado di rispettare le misure sopra disciplinate». È questo un *unicum*, in quanto – se intesa alla lettera – la disposizione sembrerebbe comportare l'impegno a chiudere, nell'eventualità, i luoghi di culto anche alla preghiera individuale, ma forse può essere inteso più semplicemente come una conferma della determinazione delle Comunità in parola ad evitare che si prendano forma riunioni di fedeli se non nel rispetto delle regole di precauzione sanitaria che fin qui sono state illustrate.

3. Osservazioni conclusive

A conclusione di questa rassegna dei contenuti, vorremmo portare brevemente l'attenzione su tre considerazioni di carattere generale, che riguardano i protocolli complessivamente intesi.

Merita, innanzi tutto, una riflessione la scelta del Governo di procedere attraverso l'individuazione di singoli o di piccoli gruppi di interlocutori. È una soluzione intermedia rispetto all'opzione tra un unico atto normativo (che avrebbe avuto il pregio di garantire la piena parità di trattamento di tutte le confessioni religiose, anche quelle non intervenute al confronto, ma forse anche il limite di sacrificare in partenza le pur limitate specificità che emergono dalla lettura dei testi) e la stipulazione di protocolli con i singoli interlocutori (che, viceversa, avrebbe forse consentito di 'personalizzare' di più i contenuti, ma a prezzo di maggiori difficoltà pratiche). Come è stato osservato, è prevalso «un criterio di 'familiarità religiosa', per cui sono state accorpate per quanto possibile esigenze simili», in nome di «un'esigenza di praticità e buon senso»[22]. La vicenda del protocollo per i Testimoni di Geova, aggiuntosi in un secondo momento, dimostra in ogni caso che si tratta di un sistema aperto, a cui le singole confessioni religiose che ancora non l'abbiano fatto possono accedere in tempi piuttosto celeri e con esiti prevedibili. Questo, insieme alla natura pur sempre interinale di tutto il sistema, permette di considerare con maggiore elasticità i limiti di questo *modus operandi*, che pure non mancano.

In secondo luogo, la dottrina si è posta il problema di considerare quale tipo di collaborazione tra lo Stato e le confessioni configurino questi protocolli. Ad avviso di alcuni Autori – si citano, in particolare, le posizioni di Jlia Pasquali Cerioli[23] – sono molti gli aspetti che inducono a considerare i protocolli estranei, in senso proprio, alla disciplina dei rapporti inter-ordinamentali tra la Repubblica e le confessioni religiose delineata dagli articoli 7, secondo

comma, e 8, terzo comma, Cost., avente il fine di comporre interessi disponibili e dunque estranei agli ambiti nei quali ciascuna delle parti esercita in via esclusiva poteri sovrani. Vi è innanzi tutto il dato formale, per cui si tratta di protocolli propri del Ministero dell'Interno, benché sottoscritti anche dalle rappresentanze religiose, non anticipati da testi bilaterali quadro di natura apicale e soprattutto estranei alle procedure di cogestione dell'indirizzo politico tra il Governo e il Parlamento che caratterizza le fonti pattizie. Tali documenti, all'opposto, riguardano materie indisponibili – impermeabili a trattative negoziali che ne possano alterare il contenuto – quale la garanzia della salute individuale e collettiva, dinnanzi a cui lo Stato mantiene il potere di intervenire (come emerge nel caso del protocollo con la CEI) riqualificando condotte di matrice confessionale in fatti giuridici civili, dunque considerando anche i comportamenti di rilevanza interna delle confessioni religiose alla stregua di qualsiasi altro fatto di rilevanza sociale e sanitaria. In quest'ottica, i protocolli risultano essere invece, nella forma e nella sostanza, moduli concertati di collaborazione, alla stregua di quelli che, già in altri campi, lo Stato adotta con le rappresentanze di interessi sociali organizzati. Da parte loro le confessioni religiose, con siffatta partecipazione, preso atto degli imperativi di salvaguardia della salute, rappresentano allo Stato le forme di adattamento dei propri *interna corporis* che valutano più efficaci per perseguire il bene comune, a cui tutti i soggetti, confessioni religiose comprese, sono chiamati in nome dei doveri inderogabili di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.**[24]** (basti ricordare in proposito l'impegno sancito dall'art. 1 dell'Accordo di revisione del Concordato lateranense, con cui la Chiesa cattolica si impegna, insieme allo Stato, al pieno rispetto del principio di distinzione tra sfera temporale e sfera spirituale e, in questa prospettiva, alla «promozione dell'uomo e il bene del Paese»). Viceversa, altri Autori sottolineano come, sia pure attraverso modalità inedite dal punto di vista formale, i protocolli abbiano rispettato nella sostanza il principio della bilateralità**[25]**: si tratterebbe dunque di una modalità nuova di applicazione dei princìpi costituzionali che regolano i rapporti in materia di rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose – pur nelle forme semplificate e settoriali imposte dall'emergenza sanitaria – e che risultano, in ultima analisi, giustificabili anche in ragione della natura interinale dei provvedimenti. Una terza posizione, infine, scorge nella vicenda dei protocolli ministeriali le avvisaglie, sia pure presenti solo *in nuce*, di esperienze di dialogo religioso con le confessioni che, superando le rigidità strutturali dei tradizionali metodi della bilateralità pattizia, potrebbero rivelarsi forieri di futuri sviluppi**[26]**. Qualunque sia la soluzione più coerente dal punto di vista dogmatico, sul piano sostanziale le soluzioni approntate con le confessioni religiose manifestano l'interesse dell'ordinamento statuale alla cooperazione con gli ordinamenti religiosi, al fine di un più efficace contemperamento tra le esigenze della prevenzione sanitaria e le istanze del culto, che resterebbero altrimenti insoddisfatte e potenzialmente confliggenti con le prime.

Di sicuro, l'elaborazione dei protocolli con le altre confessioni religiose ha fatto emergere la tendenza ad adottare un testo *standard* (perlomeno quanto alle confessioni diverse dalla cattolica), a cui i diretti interessati della parte confessionale hanno apportato, d'intesa con il Ministero, piccole variazioni per adattarli alle rispettive specificità. Nel fare questo – lo si è già accennato osservando le singole disposizioni – il testo ministeriale si è mantenuto su toni più 'leggeri' rispetto al protocollo con la Chiesa cattolica, quanto alla menzione e al disciplinamento dei singoli aspetti della vita interna delle confessioni religiose, anche di carattere liturgico. Risulta quindi più chiaro, alla luce degli sviluppi complessivi, che in quel caso, a portare il confronto e dunque l'esito normativo in tale direzione sia stata la ricezione da parte del Ministero di un testo predisposto dalla Conferenza Episcopale, che evidentemente l'aveva predisposto nell'ottica prioritaria delle sue esigenze di disciplina interna.

Infine, restano sempre vivi i dubbi su quali saranno, in concreto, le modalità con cui le previsioni dei protocolli per la ripresa del culto verranno interpretati e fatti osservare. Molto – ma non è certamente una novità o una regola valida solo in questo campo – dipenderà dallo spirito di collaborazione e dal senso di responsabilità con cui i destinatari delle norme sapranno collaborare alla realizzazione del bilanciamento che i protocolli hanno cercato di delineare: maggiore libertà, al prezzo di maggiore responsabilità e dell'impegno diffuso a considerare anche le attività cultuali non solo come cosa a sé stante, avulsa dai bilanciamenti di valori che abbiamo ricordato in precedenza, ma anche come situazione potenzialmente foriera di rischi sanitari, al pari di qualunque altra situazione sociale.

* NOTA: l'articolo è stato chiuso il 1° giugno 2020.

[1] Si consenta di rimandare, quanto al protocollo con la CEI e una più ampia bibliografia, ad A. Tira, ***Libertà di culto ed emergenza sanitaria: il protocollo del 7 maggio 2020 concordato tra Ministero dell'Interno e Conferenza Episcopale Italiana***, in *Giustizia insieme*, 16 maggio 2020. Si vedano altresì, in aggiunta alla bibliografia ivi richiamata e oltre a quella che verrà citata nelle prossime pagine, L. Decimo, ***La "stagione" dei protocolli sanitari tra Stato e confessioni religiose***, in *Olir.it*, 14 maggio 2020; T. Di Iorio, ***La quarantena dell'anima del civis-fidelis. L'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria da Covid-19 in Italia***, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2020, 11, pp. 36-67; S. Montesano, ***La Chiesa Cattolica e il Governo: la bilateralità tra "leale collaborazione" ed emergenza***, in *Olir.it*, 12 maggio 2020.

[2] Si veda, per esempio, la **nota** del 27 marzo 2020 *Sulle esigenze determinate dall'esercizio del diritto alla libertà di culto*. Con essa il Ministero dell'Interno forniva un'interpretazione su alcuni punti di grande rilievo della normativa allora vigente, per esempio dichiarando che l'atto di

recarsi in preghiera presso un luogo di culto (pur legittimamente aperto) doveva intendersi consentito solo se compiuto in occasione di un'uscita motivata dalle tassative ragioni (di salute, lavoro o sussistenza) allora previste e da attestarsi tramite autocertificazione. Una **nota** analoga era stata inviata dal Ministero al metropolita Gennadios, Arcivescovo ortodosso d'Italia ed Esarca per l'Europa meridionale, il quale aveva in seguito provveduto con la lettera del 4 aprile 2020 a dare al clero della Sacra Diocesi Ortodossa istruzioni coerenti con i chiarimenti ricevuti.

[3] Cfr. *ex multis*, per i profili generali della questione, M. Luciani, ***Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza***, in *Consulta Online*, 11 aprile 2020. Riguardo alle complesse interazioni tra i diversi livelli normativi, nazionale e regionale, si veda F. Ruggiero e A. Bartolini, ***Sull'uso (e abuso) delle ordinanze emergenziali regionali***, in *Giustizia Insieme*, 23 aprile 2020. Con specifico riferimento alla libertà religiosa, si veda invece P. Consorti, ***La libertà religiosa travolta dall'emergenza***, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, pp. 369-388.

[4] Il testo del d.-l. 25 marzo 2020, n. 19, coordinato e aggiornato con la l. 22 maggio 2020, n. 35, è consultabile nella *Gazzetta Ufficiale. Serie generale*, n. 132, 23 maggio 2020, p. 23 ss.

[5] Corsivo aggiunto. Le parole «o di assembramento» sono state inserite in sede di conversione in legge e chiariscono che il divieto e le conseguenti sanzioni riguardano non solo i casi di «riunioni» organizzate e intenzionali, ma anche gli «assembramenti» occasionali e spontanei.

[6] Il testo recepisce gli «**identici emendamenti**» al disegno di legge di conversione proposti dai deputati Ceccanti, Occhiuto e De Filippo (emendamenti presentati in pendenza del confronto tra Governo e CEI sull'allora emanando protocollo del 7 maggio).

[7] Poiché l'art. 1, c. 11° disciplina espressamente il caso delle funzioni religiose, si può ritenere che, al di fuori di quelle occasioni la fruizione dei luoghi di culto sia sottoposta alla regola dell'art. 1, c. 8°, che fa divieto di qualsiasi «assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico».

[8] Cfr. il **testo** del decreto-legge come modificato dalla legge di conversione (selezionare dalla mascherina le pagine 27, 28 e 29 del documento, che corrispondo alle p. 25-26 dell'impaginato della *Gazzetta Ufficiale* del 23 maggio 2020).

[9] «Lo svolgimento delle funzioni religiose con la partecipazione di persone dovrà avvenire nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni (allegati da 1 a 7 al d.P.C.M.), contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di contagio (art.1, comma 11, D.L n.33/2020)» (p. 3).

[10] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 maggio 2020, *Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in *Gazzetta Ufficiale. Serie Generale*, n. 126, 17 maggio 2020 (consultabile **qui**).

[11] Il riferimento è alla previsione della possibilità per non più di 15 persone di assistere alla celebrazione dei riti funebri, che era stata introdotta dall'art. 1, c. 1° lett. i) del DPCM 26 aprile 2020.

Più in generale è il caso di segnalare che la disposizione in oggetto (ma nella sostanza la valutazione può essere estesa a tutte quelle simili che l'hanno preceduta nei vari DPCM) è stata ritenuta non lesiva del diritto di libertà religiosa dal Giudice amministrativo. Pronunciandosi sull'istanza cautelare della sospensione dell'efficacia, richiesta insieme all'annullamento del DPCM del 26 aprile 2020, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (sez. I, decreto 3453 del 29 aprile 2020) ha «considerato che, nella specie, non sussistono le condizioni per disporre l'accoglimento dell'istanza anzidetta nelle more della celebrazione della camera di consiglio, dovendosi ritenere prevalente la tutela della salute pubblica, per come prevista nell'impugnato provvedimento, di natura latamente discrezionale». Il Giudice è pervenuto a tale conclusione considerando «altresì che il sacrificio della pur comprensibile esigenza, prospettata dal ricorrente, di partecipare fisicamente alle cerimonie religiose può ritenersi in via temporanea compensato dalla possibilità di soddisfare il proprio sentimento religioso usufruendo delle numerose alternative offerte mediante gli strumenti informatici».

[12] Un utile quadro sinottico dei testi dei protocolli, a cura di Simone Baldetti, è consultabile sul sito *Diresom.net*, a questo ***link***.

[13] Nella nota conclusiva del protocollo del Ministero dell'Interno con la CEI si legge infatti che «Il Comitato Tecnico-Scientifico, nella seduta del 6 maggio 2020, ha esaminato e approvato il presente 'Protocollo circa la ripresa delle celebrazioni con il popolo', *predisposto dalla Conferenza Episcopale Italiana*» (corsivo aggiunto); circa le diverse modalità di trattativa della CEI rispetto alle altre confessioni si veda L.M. Guzzo, ***Stato e religioni: il dialogo è metodo***, in *Re-blog*, 8 maggio 2020; critiche a questo *modus operandi* sono state espresse da G. Macrì, ***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*, 2020, 11, pp. 68-96. Le formule di chiusura dei protocolli del 15 maggio suonano invece così: «Il Comitato Tecnico-Scientifico, nella seduta [*sic*] n. 71 del 12 maggio e n. 73 del 14

maggio 2020, ha esaminato e approvato il presente 'Protocollo [...]' con le raccomandazioni che sono state recepite».

Sempre nell'ottica di valorizzare i più minuti dettagli lessicali, quello del 25 maggio si intitola *Protocollo per* [anziché *con*, come si trova nel titolo di tutti gli altri testi concordati con le confessioni diverse dalla cattolica] *la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova*: la piccola variante serve probabilmente a rimarcare la posizione dottrinale dei Testimoni di Geova, i quali, pur senza opporvisi, rifuggono da ogni forma di **partecipazione politica** e, tendenzialmente, anche dalle relazioni istituzionali con le autorità civili. Il loro protocollo, ad ogni modo, si conclude con una formula anodina: «Il Comitato Tecnico-Scientifico, nella seduta del ..., ha esaminato e approvato il presente 'Protocollo per la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova'».

[14] Solo nel protocollo per i Testimoni di Geova è stata aggiunta una specificazione sull'efficacia temporale del testo, che si limita a dichiarare *apertis verbis* quanto che negli altri casi resta implicito: «Il Protocollo resterà temporaneamente in vigore fino alla ripresa delle normali attività, al termine dell'emergenza sanitaria legata alla pandemia da SARS-CoV-2. Nel caso in cui il Governo adotti misure meno restrittive durante il graduale passaggio al ripristino delle normali attività, tali misure sostituiscono quelle previste dal presente Protocollo».

[15] «Dall'area della preghiera», nel protocollo con le Comunità islamiche.

[16] L'art. 1.11 presenta minime varianti nei diversi protocolli, in particolare per quanto riguarda la definizione dei soggetti destinatari della disposizione, che nel caso degli Ortodossi sono definiti «sacerdoti»; nel caso di Indù e altre confessioni accomunate nel medesimo protocollo, «autorità religiose, ministri di culto o responsabili del luogo di culto (uomini e donne) autorizzati dalle rispettive confessioni»; per i Mussulmani «ministri di culto o responsabili di comunità (uomini e donne) autorizzati dai rispettivi organismi religiosi». Nel caso dei Testimoni di Geova si specifica inoltre la necessità che la certificazione in parola «attesti il ruolo di ministri di culto e la natura delle attività religiose che svolgono».

[17] Così recita il protocollo con le Comunità ebraiche.

[18] Protocollo con le Comunità islamiche.

[19] Nel caso delle Comunità islamiche, che non usano forme di canto nella preghiera, l'impegno al distanziamento nel corso delle pratiche cultuali è riportato anche all'art. 2.2.

[20] Quanto alle Chiese ortodosse (in particolare quella Romena) la questione è particolarmente delicata, perché la Comunione, sotto le due specie eucaristiche del Pane e del Vino, viene generalmente impartita con l'uso di un cucchiaio (uno solo per tutti i fedeli). Che la questione liturgica abbia risvolti molto concreti è emerso nel recente caso di Reggio Emilia, ricostruita negli articoli consultabili **qui** e **qui**.

[21] Anche in questo caso, i protocolli con le confessioni diverse dalla cattolica recepiscono direttamente il numero massimo di fedeli che il Comitato tecnico-scientifico ha invece aggiunto in un secondo tempo al protocollo con la CEI.

[22] Così P. Consorti in L.M. Guzzo, ***Riprendono anche i riti non cattolici. Per la prima volta accordi con islamici e confessioni senza intesa Intervista al Prof. Pierluigi Consorti***, in *Diresom.net*, 16 maggio 2020, pp. 3-4.

[23] Per una considerazione generale dell'A. sui temi sottostanti si veda J. Pasquali Cerioli, *Una proposta di svolta*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. Zaccaria, S. Domianello, A. Ferrari, P. Floris, R. Mazzola, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 349-356.

[24] Cfr. per la Chiesa cattolica le considerazioni svolte, anche oltre i rispettivi ambiti specifici di applicazione, da G. Casuscelli, ***Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà***, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2014, 7; F. Di Prima e M. Dell'Oglio, ***Lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, oggi: il consolidamento del principio della reciproca collaborazione (art. 1 Accordo di revisione concordataria). Il paradigma delle fabbricerie***, in *JusOnline*, 2018.

[25] Si veda, a titolo di sintesi per un tema che meriterebbe ben altra bibliografia, C. Cardia, voce *Intese (Dir. eccl.)*, in «Il Diritto. Enciclopedia giuridica», VIII, 2007, pp. 219-223 ed *amplius*, anche con riferimento alle diverse implicazioni, C. Cardia, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Bologna, Il Mulino, 2003. Riprendendo un dibattito dottrinale scaturito fin dalle prime settimane dell'emergenza sanitaria, legge in chiave critica il problema della bilateralità nel contesto attuale F. Botti, ***Bagattelle per un'epidemia***, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2020, 10, pp. 1-21.

[26] «Il paragone fra sistemi centenari (quelli di bilateralità pattizia) ed esperienze contemporanee (quelle di dialogo religioso) comporta l'impiego di creatività ed energie nuove. Tale impegno nasce dall'analisi della società contemporanea, che restituisce un'immagine di 'superdiversità', nella quale il ruolo delle comunità religiose non si atteggia tanto come quello di poteri paritetici allo Stato, quanto quali formazioni sociali (art. 2 Cost.) che concorrono al

«progresso materiale e spirituale della società» (art. 4 Cost.). Questo modello di esercizio della laicità ha il vantaggio di sottolineare le diversità che si presentano anche al livello territoriale, ove sono presenti ‘consulte’ o ‘tavoli’ che possono efficacemente mettere in relazioni bisogni specifici e risposte concrete, in grado di superare efficacemente criticità puntuali che il sistema pattizio al livello statale non è sempre – come dimostrano anche gli ultimi avvenimenti – capace di affrontare»; P. Consorti, ***Esercizi di laicità: dalla bilateralità pattizia al dialogo interreligioso (a causa del Covid-19)***, 7 maggio 2020.