



LA TENUTA DELLO STATO COSTITUZIONALE AI TEMPI
DELL'EMERGENZA DA COVID-19. PROFILI GIURIDICO-FINANZIARI

30 GENNAIO 2023

Libertà religiosa e pandemia: verso un
nuovo paradigma di relazioni tra Stato
e confessioni religiose?

di Davide Dimodugno
Dottore di ricerca in Diritti e istituzioni
Università degli Studi di Torino



Libertà religiosa e pandemia: verso un nuovo paradigma di relazioni tra Stato e confessioni religiose?*

di Davide Dimodugno

Dottore di ricerca in Diritti e istituzioni
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: La pandemia da coronavirus ha impattato su tutti gli aspetti della nostra vita, condizionando diverse libertà e diritti, ivi compresa la libertà religiosa. Dapprima impedendo e poi limitando le celebrazioni religiose, si è intaccato il nucleo fondamentale di questa libertà, ovvero l'esercizio individuale, pubblico e collettivo del culto, che è stato invero assimilato alla partecipazione ad uno spettacolo teatrale o cinematografico. In mancanza di una legge quadro sulla libertà religiosa che potesse costituire la base giuridica per una disciplina concordata, la stipula di protocolli d'intesa tra il governo italiano e sei confessioni religiose, a seguito di un incontro telematico collettivo, appare suggerire un diverso modo di intendere la bilateralità pattizia nella nostra società pluralista e multiculturale.

Title: Religious freedom and pandemics: towards a new paradigm of relations between the State and religious denominations?

Abstract [En]: The coronavirus pandemic has impacted on all aspects of our lives, affecting various freedoms and rights, including religious freedom. The fundamental core of this freedom, namely the individual, public and collective exercise of worship, which was indeed likened to attending a theatre or cinema performance, was eroded, first by preventing and then restricting religious celebrations. In the absence of a framework law on religious freedom that could constitute the legal basis for an agreed discipline, the stipulation of memoranda of understanding between the Italian government and six religious denominations, following a collective online meeting, appears to suggest a different way of understanding the bilateral system in our pluralist and multicultural society.

Parole chiave: libertà religiosa, Chiesa cattolica, pandemia, protocolli di intesa, relazioni tra Stato e confessioni religiose

Keywords: religious freedom, Catholic Church, pandemic, memoranda of understanding, relations between State and religions

Sommario: 1. Premessa. 2. Le limitazioni all'esercizio del culto nella prima fase della pandemia. 3. La stipula di protocolli per la ripresa delle celebrazioni con il popolo. 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

La pandemia da coronavirus SARS-CoV-2 che si è abbattuta, improvvisa, sull'Italia a partire dai primi mesi dell'anno 2020, ha avuto un notevole impatto, inimmaginabile sino a quel momento, sulle nostre vite. All'inizio di questo scenario emergenziale non si disponeva di informazioni circa la natura di questo nuovo virus, su come si potesse curarlo, né si conoscevano le conseguenze che avrebbe potuto determinare sull'organismo di chi l'avrebbe contratto, ma ciò che gli esperti avevano sin da subito

* Articolo sottoposto a referaggio.

compreso era l'elevato rischio per la salute, soprattutto dei soggetti fragili, e l'elevato numero di morti che avrebbe potuto determinare. Pertanto, si è resa necessaria la tempestiva adozione di provvedimenti, di natura legislativa e amministrativa, volti a limitare la propagazione dell'agente patogeno e, perciò, comportanti stringenti limitazioni ai diritti e alle libertà fondamentali, spingendosi sino all'imposizione del *lockdown* nazionale o confinamento¹. Nemmeno il diritto di libertà religiosa, nel suo specifico aspetto di libero esercizio, individuale, pubblico o collettivo, del culto, poteva, pertanto, restare immune dalle limitazioni e restrizioni imposte, così come la libertà di organizzazione delle confessioni religiose.

Secondo una valutazione *ex post*, possiamo affermare che il diritto fondamentale alla salute, inteso come tutela della salute sia individuale sia collettiva (art. 32 cost.), è stato ritenuto dal governo prevalente e preminente rispetto a molti altri diritti egualmente forniti di copertura costituzionale come, ad esempio, il diritto al lavoro (art. 4), la libertà personale (art. 13), la libertà di domicilio (art. 14), la libertà di circolazione sul territorio nazionale e la libertà di espatrio (art. 16), il diritto di riunione (art. 17), il diritto alla libertà religiosa (art. 19), il diritto all'istruzione (art. 34) e il diritto all'iniziativa economica privata (art. 41). Tale scelta politica, seppur comprensibile nei suoi fini, è sembrata discostarsi, soprattutto nella prima fase della pandemia, dal criterio del bilanciamento dei diritti, adottato dalla giurisprudenza costituzionale proprio per evitare che un diritto si faccia "tiranno" a danno degli altri². Al contrario, si sarebbe dovuto forse tentare, anche in virtù dell'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, di meglio bilanciare i diversi diritti e libertà, in modo che le limitazioni introdotte durante il periodo

¹ Sulle limitazioni alla libertà religiosa durante la pandemia da covid-19 in Italia, si vedano, *ex multis*, V. PACILLO, *La libertà di culto di fronte all'emergenza Covid-19. Profili di diritto canonico e di diritto ecclesiastico italiano*, in *Il diritto ecclesiastico* 130, n. 1-2 (2019), pp. 11-33; F. ALICINO, *Costituzione e religione in Italia al tempo della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* 14, n. 19 (2020), pp. 1-24; G. CIMBALO, *Le relazioni tra Stato e confessioni religiose sotto lo stress del Covid-19*, in *Il diritto ecclesiastico* 131, n. 1-2 (2020), pp. 163-187; N. COLAIANNI, *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)*, in *ibidem*, pp. 95-116; P. CONSORTI, *Emergenza Covid-19 e libertà religiosa in Italia*, in *ibidem*, pp. 87-94; V. D'ALÒ, *La libertà religiosa nell'emergenza da Covid-19*, in G.A. CHIESI, M. SANTISE (a cura di), *Diritto e COVID-19*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 561-571; A. LICASTRO, *Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *Consulta online* 21, n. 1 (2020), pp. 229-241; G. MACRÌ, *Brevi note in tema di libertà di culto in tempo di pandemia*, in *Il diritto ecclesiastico* 131, n. 1-2 (2020), pp. 49-58; S. NITOGLIA, *Covid-19 e libertà religiosa*, in *L-Jus* 3, n. 1 (2020), pp. 55-68; V. PACILLO, *La libertà religiosa in Italia ai tempi del Covid-19. Motivazioni e bilancio di un webinar e prospettive di fronte al perdurare dell'emergenza sanitaria*, in *Il diritto ecclesiastico* 131, n. 1-2 (2020), pp. 19-30; M.C. RUSCAZIO, M. CIRAVEGNA, *Libertà religiosa e Covid-19*, in L. IMARISIO, M. MALVICINI, G. SOBRINO (a cura di), *Tra emergenza, eccezione e precauzione. Diritti e doveri di cittadinanza di fronte alla pandemia Covid-19*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020, pp. 162-174; A. LICASTRO, *La libertà di culto e la lezione della pandemia*, in C. INGRATOCCI, A. MADERA, F. PELLEGRINO (a cura di), *I diritti fondamentali al tempo della pandemia da COVID-19*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2021, pp. 125-135; G. MAZZONI, A. NEGRI (a cura di), *Libertà religiosa e covid-19: tra diritto alla salute e *salus animarum*. I Focus del dossier OLIR emergenza coronavirus*, Autopubblicato, s.l., 2021; D. MILANI, *Covid-19 e libertà religiosa in Italia*, in *Ius Ecclesiae* 32, n. 1 (2021), pp. 89-116; M. TOSCANO, *Libertà di culto e collaborazione tra stato e confessioni religiose al tempo dell'emergenza sanitaria*, in M. BIASI, F. FERRARO, D. GRIECO, S. ZIRULIA (a cura di), *L'emergenza COVID nel quadro giuridico, economico e sociale: quattro chiavi di lettura: distanza, disuguaglianza, comunicazione, responsabilità. Atti del 2° Convegno annuale del Dipartimento di scienze giuridiche Cesare Beccaria, 15-18 marzo 2021*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021, pp. 145-155;

² Corte cost., sent. 9 maggio 2013, n. 85. Si veda, sulla prevalenza "tirannica" di un diritto a discapito degli altri, A. LO GIUDICE, *La tentazione tirannica dei valori assoluti*, in C. INGRATOCCI, A. MADERA, F. PELLEGRINO (a cura di), *I diritti fondamentali al tempo della pandemia da COVID-19*, cit., pp. 137-149.

pandemico non ne comportassero uno svuotamento, ma rispettassero almeno il loro «contenuto essenziale»³.

2. Le limitazioni all'esercizio del culto nella prima fase della pandemia

A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri⁴, il primo provvedimento⁵ emanato per contrastare la diffusione del virus è ravvisabile nel decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, in forza del quale le «autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica», ivi compresi i divieti di allontanamento e di accesso da determinate aree o comuni, e la «sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico»⁶.

Tale previsione, dal contenuto generale e astratto, avrebbe trovato una prima applicazione con il D.P.C.M. 1° marzo 2020, con riguardo a dieci comuni della Regione Lombardia e a un comune nella Regione Veneto. Ulteriori limitazioni all'apertura dei luoghi di culto, che veniva «condizionata all'adozione di 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», erano stabilite per le restanti parti del territorio delle Regioni Lombardia e Veneto, della Regione Emilia-Romagna e delle Province di Pesaro, Urbino e Savona (allegato 2).

Successivamente, con il D.P.C.M. 8 marzo 2020, il divieto di spostamento, le limitazioni all'apertura dei luoghi di culto e la sospensione delle celebrazioni civili e religiose sarebbero stati adottati con riguardo a tutta la Regione Lombardia e alle Province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia.

Il giorno successivo veniva emanato un ulteriore provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri che estendeva a tutto il territorio nazionale il divieto di assembramenti e interdiceva, tra l'altro, la possibilità di svolgere le celebrazioni pubbliche del culto e altre riunioni a carattere religioso, ivi comprese

³ Si veda, sul punto, L. CASTELLI, *Alla ricerca del "limite dei limiti": il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC* 12, n. 1 (2021), pp. 454-486. Si veda, inoltre, la Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2020 sull'impatto delle misure connesse alla COVID-19 sulla democrazia, sullo Stato di diritto e sui diritti fondamentali (2020/2790(RSP)), consultabile sul sito del [Parlamento europeo](https://www.europarl.europa.eu/press-room/en/infobox-item-1-1).

⁴ Consiglio dei Ministri, Delibera 31 gennaio 2020, *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili* (GU Serie Generale n. 26 del 1° febbraio 2020).

⁵ Per un elenco completo dei provvedimenti adottati dal Parlamento, dal Consiglio dei Ministri, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dai Ministri, dal Capo della Protezione Civile e dal Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19, si veda il sito della [fondazione Openpolis](https://www.fondazioneopenpolis.it/).

⁶ Art. 1, comma secondo, lett. c), del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19* (testo in vigore dal 23 febbraio 2020 al 25 marzo 2020).

quelle funebri, incidendo con ciò su un ulteriore aspetto della libertà religiosa, ovvero sul diritto a ricevere una sepoltura conforme ai propri convincimenti religiosi o filosofici.

Tutte queste misure hanno imposto, di fatto, il cosiddetto *lockdown* o confinamento, che, bloccando tutte le attività sociali, economiche e culturali, fatti salvi i servizi essenziali e imprescindibili, si sarebbe protratto, nella sua forma più rigorosa e restrittiva, per circa due mesi.

Vietate le cerimonie religiose con la partecipazione dei fedeli, ci si è domandati se le chiese e gli altri luoghi di culto dovessero rimanere chiusi, come i cinema, i teatri, le palestre, oppure potessero rimanere aperti per la preghiera individuale.

Interessante appare, a questo riguardo, quanto avvenuto nella città di Roma.

Il Card. Angelo De Donatis, Vicario per la Diocesi di Roma, aveva dapprima adottato un decreto in data 12 marzo 2020, con il quale disponeva sino al 3 aprile 2020 la chiusura di tutte le chiese site nella città di Roma⁷. A seguito di un intervento in senso contrario del Romano Pontefice, espresso in occasione dell'omelia nella messa mattutina a Santa Marta, trasmessa in diretta televisiva su Rai1, il Card. De Donatis ha riconsiderato la sua decisione, emanando il giorno successivo un ulteriore decreto, nel quale si precisava che la chiusura era limitata alle chiese non parrocchiali, mentre restavano aperte «le chiese parrocchiali»⁸.

Dal punto di vista dell'ordinamento statale, tale dubbio è stato risolto con una nota della Direzione centrale degli affari dei culti del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, la quale, in risposta ai quesiti formulati da Mons. Ivan Maffei, Sottosegretario della Conferenza Episcopale Italiana, sottolineava che: «salvo eventuale autonoma diversa decisione dell'autorità ecclesiastica, non è prevista la chiusura delle chiese». Tuttavia, venivano imposte alcune condizioni, ovvero che «l'accesso alla chiesa avvenga solo in occasione di spostamenti determinati da “comprovate esigenze lavorative”, ovvero per “situazioni di necessità” e che la chiesa sia situata lungo il percorso, di modo che, in caso di controllo da parte delle Forze di polizia, possa esibirsi la prescritta autocertificazione o rendere dichiarazione in ordine alla sussistenza di tali specifici motivi». Al contempo, la nota precisava, altresì, che: «Le celebrazioni liturgiche senza il concorso dei fedeli e limitate ai soli celebranti ed agli accoliti necessari per l'officiatura del rito non rientrano nel divieto normativo, in quanto si tratta di attività che coinvolgono un numero ristretto di persone e, attraverso il rispetto delle opportune distanze e cautele, non rappresentano assembramenti o fattispecie di potenziale contagio che possano giustificare un intervento normativo di natura limitativa»⁹.

⁷ Decreto del Card. Angelo De Donatis Prot. 468/20 in data 12 aprile 2020, consultabile sul sito della [Diocesi di Roma](#).

⁸ Decreto del Card. Angelo De Donatis Prot. 469/20 in data 13 aprile 2020, consultabile sul sito della [Diocesi di Roma](#).

⁹ Il testo della nota ministeriale Prot. 3617 in data 27 marzo 2020 è consultabile sul sito del [Ministero dell'Interno](#).

Una soluzione diversa, volta ad impedire del tutto le celebrazioni religiose, a nostro avviso sarebbe risultata ancora più stridente non solo con i principi costituzionali di separazione degli ordini e di non ingerenza dello Stato nell'organizzazione delle confessioni religiose, sanciti dagli artt. 7 e 8 cost., ma anche con la normativa pattizia del 1984¹⁰ e con le disposizioni analoghe contenute nelle intese stipulate con le confessioni diverse dalla cattolica. Senza dimenticare che, ai sensi dell'art. 9, comma secondo, della CEDU, le restrizioni alla libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo devono essere stabilite dalla legge e costituire «misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui». Ciò significa che occorre valutare in concreto la necessità, l'adeguatezza e la proporzionalità delle misure adottate, rispetto al fine perseguito.

Se nella fase iniziale della pandemia limitazioni così stringenti, tali da comprimere fortemente il contenuto essenziale della libertà di manifestare il proprio culto o credo, potevano apparire giustificabili, non altrettanto avrebbero potuto essere nelle fasi successive, una volta che si è compresa meglio la natura dell'agente patogeno e sono state individuate le misure di protezione (distanziamento e mascherine) e i farmaci (ivi compresi i vaccini) idonei a contrastarlo.

Possiamo, in ogni caso, affermare che il buon senso, la responsabilità e la collaborazione manifestati dalla Chiesa cattolica¹¹ e dalle altre confessioni religiose, che hanno di buon grado accettato le misure imposte dalle autorità governative, hanno evitato che le tensioni sino a quel momento latenti potessero sfociare in uno scontro aperto, acuendo ed esasperando il conflitto sociale in piena pandemia. Secondo alcuni Autori, infatti, per contestare la normativa disposta unilateralmente dallo Stato, senza ricercare una qualche forma di accordo previo, le confessioni religiose avrebbero ben potuto fare leva sul mancato rispetto del principio di bilateralità pattizia di cui all'art. 7, comma secondo, e 8, comma terzo, cost.¹², e, per quanto riguarda la Chiesa cattolica, sull'art. 2, n. 1 (libertà di organizzazione e di pubblico esercizio

¹⁰ L'art. 5 dell'Accordo di Villa Madama, firmato in Roma il 18 febbraio 1984 e ratificato con legge 25 marzo 1985, n. 121, così dispone:

«1. *Gli edifici aperti al culto non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità ecclesiastica.*

2. *Salvo i casi di urgente necessità, la forza pubblica non potrà entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti al culto, senza averne dato previo avviso all'autorità ecclesiastica.*

3. *L'autorità civile terrà conto delle esigenze religiose delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica, per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali».*

¹¹ Con specifico riferimento alla Chiesa cattolica, si veda R. SANTORO, G. FUSCO, *Diritto canonico e rapporti Stato-Chiesa in tempo di pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

¹² V. PACILLO, *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* 14, n. 8 (2020), pp. 87-89.

del culto) e sull'art. 14 (intervento della commissione paritetica) dell'Accordo di Villa Madama¹³ e, quindi, sulla violazione della normativa concordataria da parte dello Stato¹⁴.

Ciò non è, tuttavia, avvenuto e le chiese e gli altri edifici di culto, dunque, sono rimasti aperti per la sola preghiera individuale del singolo fedele, il quale doveva, tuttavia, poter addurre un'ulteriore giustificazione (esigenze lavorative o situazioni di necessità) per lasciare la propria abitazione, in caso di controllo dell'autocertificazione da parte delle autorità di pubblica sicurezza, in quanto l'esercizio del culto non rientrava nella casistica contemplata. Sulla legittimità di una siffatta normativa è sorto più di un dubbio negli interpreti¹⁵, in quanto, da un lato, essa consentiva l'uscita di casa di chiunque per andare, ad esempio, ad acquistare delle sigarette, ritenute beni di prima necessità, mentre, dall'altro, non consentiva al fedele, per ciò solo, di recarsi in una chiesa o in un altro luogo di culto per pregare¹⁶.

Volendo ricollegare l'esercizio del culto ai beni di prima necessità, occorre rammentare che, quantomeno nell'ordinamento canonico, accostarsi ai sacramenti è considerato un vero e proprio diritto che, a determinate condizioni, deve essere garantito a tutti i fedeli¹⁷. Con specifico riguardo ai laici, essi «hanno il diritto di ricevere abbondantemente dai sacri pastori i beni spirituali della Chiesa, soprattutto gli aiuti della parola di Dio e dei sacramenti»¹⁸. Per i cattolici, quindi, i sacramenti rappresentano dei veri e propri beni, cui è fatto diritto, e, in certi casi, obbligo accedere per poter essere considerati in piena comunione con la Chiesa, come partecipare alla messa domenicale e alle altre feste di precetto¹⁹, e ricevere

¹³ V. PACILLO, *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche*, cit., pp. 91-93. Contra, si vedano, N. COLAIANNI, *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)*, cit., pp. 108-109; P. CONSORTI, *Emergenza Covid-19 e libertà religiosa in Italia*, cit., pp. 90-91; F. BOTTI, *Bagatelle per una pandemia*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale* 14, n. 10 (2020), pp. 1-16.

¹⁴ Se è vero che la normativa concordataria «non può negare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato», così come affermato dalle sentenze della Corte costituzionale 24 febbraio 1971, nn. 30, 31 e 32, nel caso delle limitazioni conseguenti alla pandemia si sarebbe dovuto, secondo parte della dottrina, dare semplicemente attuazione al principio costituzionale di bilateralità pattizia, prevedendo forme di consultazione previa con i rappresentanti delle confessioni religiose, nel momento in cui ci si è ritrovati a dover bilanciare l'esercizio del diritto alla libertà religiosa con un altro diritto costituzionalmente garantito, in questo caso con la tutela della salute.

¹⁵ Si vedano, ad esempio, sul punto, 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*, pp. 87-117, e partic. pp. 99-106; P. CONSORTI, *Emergenza e libertà religiosa in Italia davanti alla paura della Covid-19*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 54 (2020), pp. 9-10.

¹⁶ Sul «caso delle sigarette», realmente accaduto, si veda D. AIROMA, *Coronavirus. "Io, magistrato, fermato ai controlli mentre andavo in chiesa..."*, in *Avvenire*, 28 marzo 2020, consultabile sul sito del [quotidiano](#).

¹⁷ Can. 843 - §1. I ministri sacri non possono negare i sacramenti a coloro che li chiedano opportunamente, siano disposti nel debito modo e non abbiano dal diritto la proibizione di riceverli.

¹⁸ PAOLO VI, *Lumen gentium. Costituzione dogmatica sulla Chiesa*, 21 novembre 1964, n. 37.

¹⁹ Can. 1247 - La domenica e le altre feste di precetto i fedeli sono tenuti all'obbligo di partecipare alla Messa; si astengano inoltre, da quei lavori e da quegli affari che impediscono di rendere culto a Dio e turbano la letizia propria del giorno del Signore o il dovuto riposo della mente e del corpo.

l'Eucarestia, previa confessione²⁰, almeno una volta all'anno, durante il tempo pasquale²¹. Tali obblighi devono essere adempiuti di persona, e non possono essere considerati soddisfatti assistendo alla messa trasmessa in televisione o in *streaming* su Internet²², e ciò perché l'interposizione di tali mezzi di comunicazione non consente al fedele di sperimentare realmente, ma solo spiritualmente, la comunione eucaristica. Ciò nonostante, il precetto festivo può essere dispensato, ai sensi del can. 1245, soltanto in «singoli casi»²³, valutati discrezionalmente dall'autorità ecclesiastica competente, i quali non possono, tuttavia, assumere una portata generalizzata, come le limitazioni derivanti dai provvedimenti governativi avrebbero richiesto.

Ciò detto, occorre verificare, inoltre, se avesse potuto trovare applicazione, nel contesto dell'emergenza pandemica, la circostanza del *grave incommodo*²⁴, prevista dal can. 1323 n. 4²⁵ e dal can. 1324, § 1, n. 5²⁶. Tale istituto, riferibile nel diritto penale canonico alle «situazioni di grave disturbo o disagio che

²⁰ Can. 916 - Colui che è consapevole di essere in peccato grave, non celebri la Messa né comunichi al Corpo del Signore senza avere premesso la confessione sacramentale, a meno che non vi sia una ragione grave e manchi l'opportunità di confessarsi; nel qual caso si ricordi che è tenuto a porre un atto di contrizione perfetta, che include il proposito di confessarsi quanto prima.

²¹ Can. 920 - §1. Ogni fedele, dopo che è stato iniziato alla santissima Eucaristia, è tenuto all'obbligo di ricevere almeno una volta all'anno la sacra comunione.

§2. Questo precetto deve essere adempiuto durante il tempo pasquale, a meno che per una giusta causa non venga compiuto in altro tempo entro l'anno.

²² Si veda, sul punto, R. SANTORO, G. FUSCO, *Diritto canonico e rapporti Stato-Chiesa in tempo di pandemia*, cit., pp. 106-107. Di ben altra sensibilità appare la giurisprudenza amministrativa, la quale, con il decreto T.A.R. Lazio, Sezione I, 29 aprile 2020, n. 3453, ha rigettato un ricorso per l'annullamento del D.P.C.M. 26 aprile 2020, sulla base del fatto che «l'esigenza, prospettata dal ricorrente, di partecipare fisicamente alle cerimonie religiose può ritenersi in via temporanea compensata dalla possibilità di soddisfare il proprio sentimento religioso usufruendo delle numerose alternative offerte mediante gli strumenti informatici».

²³ Can. 1245 - Fermo restando il diritto dei Vescovi diocesani di cui al can. 87, il parroco, per una giusta causa e conforme alle disposizioni del Vescovo diocesano, può nei singoli casi concedere la dispensa dall'obbligo di osservare il giorno festivo o di penitenza, oppure commutarlo in altre opere pie; lo stesso può anche il Superiore di un istituto religioso o di una società di vita apostolica, se sono clericali di diritto pontificio, relativamente ai propri sudditi e agli altri che vivono giorno e notte nella loro casa.

²⁴ Per un approfondimento sull'istituto canonico del *grave incommodo*, si vedano F. ERCOLANI, *Incomodo*, in *Enciclopedia cattolica*, vol. VI, Ente per l'Enciclopedia cattolica e per il libro cattolico, Città del Vaticano, 1951, coll. 1770-1772; R. COPPOLA, *Formazione della norma, non esigibilità e dimensione personale del diritto penale con particolare riferimento al periodo classico del diritto canonico*, in *Diritto di famiglia e delle persone* 18, n. 1-2 (1989), pp. 222-245; R. COPPOLA, *Grave incommodo e sospensione della sanzione penale*, in *Monitor ecclesiasticus* 41, n. 1-2 (1989), pp. 95-103; R. MAZZOLA, *Il "grave incommodo" e le cause scriminanti nella teoria generale del diritto penale*, in R. BERTOLINO, S. GHERRO, L. MUSSELLI (a cura di), *Diritto canonico e comparazione: Giornate canonistiche di studio, Venezia, 22-23 maggio 1991*, Giappichelli, Torino, 1992, pp. 306-315; R. COPPOLA, *Grave incómodo*, in J. OTADUY, A. VIANA, J. SEDANO (a cura di), *Diccionario General de Derecho Canónico*, vol. IV, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 259-262.

²⁵ Can. 1323 - Non è passibile di alcuna pena chi, quando violò la legge o il precetto: [...]

4° agì costretto da timore grave, anche se solo relativamente tale, o per necessità o per grave incomodo, a meno che tuttavia l'atto non fosse intrinsecamente cattivo o tornasse a danno delle anime.

²⁶ Can. 1324 - § 1. L'autore della violazione non è esentato dalla pena stabilita dalla legge o dal precetto, ma la pena deve essere mitigata o sostituita con una penitenza, se il delitto fu commesso: [...]

5° da una persona costretta da timore grave, anche se soltanto relativamente tale, o che agì per necessità o per grave incomodo, se il delitto commesso sia intrinsecamente cattivo o torni a danno delle anime.

deriverebbero al soggetto se osservasse la legge»²⁷, costituisce, in realtà, una causa di giustificazione o di mitigazione della pena per il fedele che, «a causa di un danno o di un pericolo di danno grave e imminente, esterno al compimento della legge ma tale da renderne eccessivamente gravosa l'osservanza»²⁸, abbia violato una norma canonica, ma non può essere di certo invocato per giustificare o legittimare la sospensione delle celebrazioni con il popolo avvenuta durante la prima fase della pandemia.

La questione non si limita, tuttavia, a un dato eminentemente giuridico, concernente la situazione del singolo fedele che non si sente a posto con la propria coscienza, per l'impossibilità, dovuta alle restrizioni introdotte a causa della pandemia, di soddisfare i precetti stabiliti dalla propria religione, ma deve essere considerata in una prospettiva molto più ampia, con riguardo alla condizione di equilibrio interiore e di benessere psico-fisico derivante dall'esercizio del proprio culto. Studi scientifici hanno potuto dimostrare, infatti, che, in termini generali, la religiosità e la spiritualità possono determinare effetti benefici e terapeutici, in grado di migliorare lo stato di salute della persona²⁹.

Sembra paradossale, eppure la possibilità per ciascuno di esercitare il suo culto è risultata notevolmente limitata dai provvedimenti adottati durante la fase iniziale della pandemia, giustificati dal governo proprio con l'obiettivo di salvaguardare la salute delle persone. In un momento di grave emergenza, preoccupazione e timore per la sopravvivenza propria e di quella dei propri cari, il bisogno del credente di avvertire la presenza del divino nella propria vita e di potersi rapportare con la trascendenza avrebbe dovuto non solo essere permesso, ma addirittura favorito.

Invece, fermo restando il perdurare della sospensione di tutti gli eventi, anche a carattere religioso, e delle celebrazioni civili e religiose, l'art. 1, comma primo, lett. h) del D.P.C.M. 10 aprile 2020 si limitava a ribadire che: «l'apertura dei luoghi di culto è condizionata all'adozione di 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».

Stante la mancata revoca della sospensione delle celebrazioni eucaristiche, in data 26 aprile 2020, la Conferenza Episcopale Italiana emanava un duro comunicato stampa nei confronti del D.P.C.M. adottato in quella medesima data, il quale escludeva la possibilità di riprendere la celebrazione della messa con il popolo³⁰, mentre rendeva possibile soltanto la celebrazione delle esequie, preferibilmente all'aperto e con i soli congiunti, e comunque alla presenza di massimo quindici persone.

²⁷ Z. SUCHECKI, *Le sanzioni penali nella Chiesa. Parte I. I delitti e le sanzioni penali in genere (cann. 1311-1363)*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, p. 87.

²⁸ M. MOSCONI, *Can. 1323*, in REDAZIONE DI QUADERNI DI DIRITTO ECCLESIALE (a cura di), *Codice di diritto canonico commentato*, Ancora, Milano, 2022, pp. 1078-1082.

²⁹ Si vedano, sul punto, J. LEVIN, *The discourse on faith and medicine: a tale of two literatures*, in *Theoretical medicine and bioethics* 39, n. 4 (2018), pp. 265-282; L. GALVAGNI, *Salute, benessere e corporeità: il contributo delle religioni e della spiritualità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 24, n. speciale *Daimon*, 2021, pp. 151-164.

³⁰ Comunicato stampa della CEI, 26 aprile 2020, consultabile sul sito della [CEI](https://www.cei.it).

Proprio per tentare di fornire una via d'uscita a questa perdurante situazione di incertezza, il gruppo di ricerca DiReSoM pubblicava in data 27 aprile 2020 un proprio *position paper*³¹, nel quale suggeriva al governo l'adozione di misure, valide per tutte le confessioni religiose, volte a consentire la ripresa delle celebrazioni culturali in piena sicurezza.

3. La stipula di protocolli per la ripresa delle celebrazioni con il popolo

Gli auspici del gruppo di studiosi di diritto ecclesiastico e canonico trovavano un effettivo riscontro, in quanto in data 7 maggio 2020 si procedeva alla stipula di un protocollo d'intesa tra il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell'Interno, avente ad oggetto la ripresa delle celebrazioni con il popolo, che è entrato in vigore a partire dal successivo 18 maggio³².

In estrema sintesi, l'accordo prevede l'adozione di misure pratiche, volte ad evitare assembramenti (distanza interpersonale di almeno un metro e mezzo), ridurre il rischio di contagio (sanificazione delle mani e dei banchi e divieto di accesso a coloro che risultino avere una temperatura superiore a 37,5°C) e a seguire particolari prescrizioni durante le celebrazioni eucaristiche (comunione distribuita solo sulle mani e omissione dello scambio della pace).

Analogamente, in data 15 maggio 2020, venivano stipulati, all'esito di un incontro telematico collettivo³³, facilitato dalla partecipazione di autorevoli esperti indipendenti, ben 6 protocolli di intesa con altrettante confessioni o gruppi di confessioni religiose tra loro affini, non tutte dotate di intesa con lo Stato, e specificatamente con le Comunità ebraiche; la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni; le Comunità islamiche; le Confessioni induista, buddista, Bahai, Sikh; le Chiese Protestante, Evangelica, Anglicana; le Comunità Ortodosse. Egualmente si procedeva in data 25 maggio 2020 con la Congregazione dei Testimoni di Geova³⁴.

La prassi della stipula di questi protocolli, successivamente qualificati come «protocolli sanitari per la definizione delle misure necessarie ai fini dello svolgimento delle funzioni religiose in condizioni di sicurezza»³⁵ è stata codificata dall'art. 1, comma 11, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, in forza del quale: «le funzioni religiose con la partecipazione di persone si svolgono nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni contenenti le misure idonee a prevenire il rischio di

³¹ Il testo del position paper *Proposta per una cauta ripresa in sicurezza delle celebrazioni religiose* è consultabile sul sito [DIRESoM](#).

³² Il testo del protocollo d'intesa con la CEI è consultabile sul sito del [governo](#).

³³ P. CONSORTI, *Emergenza e libertà religiosa in Italia davanti alla paura della Covid-19*, cit., p. 15.

³⁴ I testi dei vari protocolli sono consultabili sul sito del [Ministero dell'Interno](#).

³⁵ Art. 1, comma 2, lett. h), della legge 22 maggio 2020, n. 35, che ha convertito con modificazioni il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19.

contagio». I testi dei primi sette protocolli³⁶ sono stati poi recepiti dall' art. 1, comma 1, lett. o), del D.P.C.M. 17 maggio 2020, il quale ha stabilito che: «le funzioni religiose con la partecipazione di persone si svolgono nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni di cui agli allegati da 1 a 7».

Se l'adozione di queste misure, nell'ambito della cosiddetta "Fase 2" dell'emergenza pandemica, non poteva che essere salutata favorevolmente, non si può omettere di rilevare che nelle settimane seguenti sono sorte innumerevoli polemiche, notevolmente amplificate da alcuni quotidiani e dai *social network*, con riguardo al fatto che, mentre le chiese e gli altri edifici di culto delle diverse confessioni religiose potevano riaprire, seppur seguendo i stringenti protocolli concordati, non altrettanto potevano fare i cinema e i teatri, ai quali, secondo l'opinione di parte della popolazione, e anche della dottrina³⁷, si sarebbero dovuti equiparare.

Seguendo questo ragionamento, possiamo senza dubbio affermare che anche lo sviluppo della cultura, al quale è ricondotta in un rapporto biunivoco la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione di cui all'art. 9 cost., riveste, o quantomeno dovrebbe rivestire – il condizionale qui è purtroppo d'obbligo, vista la scarsa importanza che le politiche culturali rivestono, in concreto, nel nostro Paese³⁸ – un ruolo di primaria importanza nel quadro costituzionale italiano, al punto da essere inserito tra i principi fondamentali. Tuttavia, ci pare opportuno rilevare che, nonostante il culto e la cultura³⁹ costituiscano aspetti ambedue importanti nella vita di una persona, le due situazioni appaiono notevolmente diverse. Per il credente, infatti, celebrare il culto o osservare i riti previsti della propria religione o credo costituisce un elemento imprescindibile per la manifestazione della propria personalità, in quanto attiene al suo rapporto diretto con la trascendenza o con altra forma di spiritualità. La possibilità di andare al cinema o a teatro, pur rappresentando un'occasione significativa di riflessione e di crescita umana, nel momento in cui deve essere bilanciata con esigenze di protezione della salute, dovrebbe, a nostro avviso, cedere rispetto a queste ultime, in quanto il cinema e il teatro non costituiscono beni di prima necessità, ma

³⁶ Critico, rispetto alla soluzione dei protocolli di intesa stipulati dai culti acattolici, è apparso 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* 14, n. 12 (2020), pp. 68-77, e partic. pp. 73-77. Più favorevole alla soluzione che è stata in concreto adottata appare, al contrario, M. L. LO GIACCO, *I "Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica": una nuova stagione nella politica ecclesiastica italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* 14, n. 12 (2020), pp. 107-114. Si vedano, inoltre, sulla stipula di questi protocolli d'intesa tra lo Stato e la confessioni religiose, E. CASTORINA, *Libertà di culto, confessioni religiose e principio di bilateralità: i "protocolli sanitari" per il contrasto alla pandemia da Covid-19*, in *Dirittifondamentali.it* 9, n. 3 (2020), pp. 564-583; A. CESARINI, *I limiti all'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria e la 'responsabile' collaborazione con le confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* 14, n. 18 (2020), pp. 15-23.

³⁷ N. COLAIANNI, *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)*, cit., pp. 97-98.

³⁸ Secondo dati [EUROSTAT](https://ec.europa.eu/eurostat), l'Italia ha investito nel 2020 solo lo 0,8% del suo PIL in «Recreation, culture and religion».

³⁹ Vale la pena osservare la medesima origine semantica di culto e cultura, che derivano entrambi dal verbo latino *colere*, che significa coltivare: sia il culto sia la cultura richiedono, pertanto, un impegno personale dell'uomo, un suo mettersi in discussione.

elementi ulteriori cui si può, in determinate circostanze e seppur a malincuore, rinunciare, e ciò a maggior ragione in quanto si tratta di luoghi normalmente molto più affollati e capienti di chiese e altri edifici di culto, e quindi potenzialmente più esposti al rischio di contagio. Non si possono, dunque, equiparare situazioni che si pongono su due piani diversi, e nemmeno si può affermare che partecipare a una funzione religiosa, qualsiasi sia la confessione e il suo portato dottrinale e assiologico, possa equivalere ad assistere ad una proiezione cinematografica o a una rappresentazione teatrale.

In realtà, il diritto di libertà religiosa costituisce un principio davvero fondamentale per l'ordinamento costituzionale italiano, e ciò appare reso plasticamente evidente dal fatto che il Costituente ha voluto dedicare ben quattro articoli alla regolazione dei rapporti tra lo Stato e il fenomeno religioso (artt. 7, 8, 19 e 20 cost.), e che, come sottolineato da altra dottrina, tale libertà può essere limitata, a mente del disposto dell'art. 19 cost., soltanto laddove si tratti di «riti contrari al buon costume», ma non per motivi di ordine pubblico⁴⁰. Anche laddove si intenda invocare il limite dell'ordine pubblico o quello della salute pubblica rispetto alla libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo, previsto dall'art. 9, comma secondo, della CEDU in materia di libertà di pensiero, di coscienza e di religione, occorre pur sempre rammentare che i provvedimenti che adducono tali motivazioni, per poter essere considerati legittimi, devono essere stabiliti dalla legge e superare un vaglio di necessità, proporzionalità e ragionevolezza⁴¹.

Proprio in virtù di questi ultimi tre principi, ciò che si doveva assicurare, in un contesto pandemico mutevole, è che la chiusura o le limitazioni di accesso ai luoghi aggregativi e della cultura non apparisse ingiustificata e sproporzionata rispetto all'andamento della curva epidemica e agli appositi indici di valutazione (Rt, occupazione dei posti in terapia intensiva, numero di casi in rapporto alla popolazione)⁴². In effetti, cinema e teatri hanno potuto riaprire dal 15 giugno 2020, con un massimo di duecento spettatori al chiuso, mille all'aperto e l'obbligo di indossare le mascherine da parte del pubblico. Tale previsione è poi venuta meno con la secondata ondata della pandemia e l'emanazione del D.P.C.M. 24 ottobre 2020, che ha disposto nuovamente la chiusura di cinema, teatri e fiere, mentre le celebrazioni religiose hanno potuto continuare a essere celebrate nel rispetto dei rigorosi protocolli anti-contagio concordati con le confessioni religiose. Non si è trattato, a nostro avviso, di un "ingiusto privilegio" in favore delle confessioni religiose, ma semplicemente di un trattamento differenziato di situazioni diverse⁴³.

⁴⁰ A. FUCCILLO, M. ABU SALEM, L. DECIMO, *Fede interdetta?*, cit., p. 113.

⁴¹ Sulla possibilità di bilanciare il diritto di libertà religiosa con altri diritti, si veda G. BLANDO, *Libertà religiosa e libertà di culto ai tempi del Covid-19: una questione di bilanciamento*, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza covid-19, n. 1 (2020), pp. 1-10.

⁴² Con riguardo all'applicazione del principio di ragionevolezza in relazione al principio di precauzione, si veda F. DE LEONARDIS, *Tra precauzione e ragionevolezza*, in *federalismi.it* 4, 31 ottobre 2006, pp. 1-14.

⁴³ Su questa stessa linea si veda A. LICASTRO, *La libertà di culto e la lezione della pandemia*, pp. 130-131, secondo cui «in diverse occasioni, il trattamento *meno favorevole* fatto alla libertà di culto rispetto ad altre attività compatibili è apparso (ed è stato talvolta giudicato) discriminatorio: nel nostro ordinamento una tale situazione, che implicherebbe una relazione

Una limitazione all'esercizio delle celebrazioni si è, comunque, potuta ancora riscontrare nell'adozione, con il decreto-legge 18 dicembre 2020, n. 172, del coprifuoco e degli altri provvedimenti limitativi della libertà di circolazione in vigore nel periodo natalizio, che hanno reso tutta l'Italia zona rossa nei giorni festivi e prefestivi, e zona arancione nei giorni di intermezzo. Tali restrizioni sono state giustificate dal Presidente del Consiglio dei Ministri mediante un esplicito riferimento al valore spirituale del Natale⁴⁴. In questo modo si è, forse involontariamente, trasmessa l'impressione di una sorta di "intromissione" del potere politico nella sfera religiosa, il quale, imponendo numeri contingentati e l'anticipo nel pomeriggio o comunque in modo tale da terminare entro le ore 22, si è ingerito nell'organizzazione della cosiddetta "messa di mezzanotte"⁴⁵, ovvero dell'evento religioso maggiormente partecipato dai cattolici italiani, anche da coloro che normalmente sono poco o per nulla praticanti, persino più della Pasqua, festività invero liturgicamente più importante del Natale. Ciò nonostante, la CEI ha ritenuto opportuno adeguarsi e dare istruzioni ai sacerdoti di conformarsi a questa normativa⁴⁶.

4. Considerazioni conclusive

All'esito della vicenda del covid-19, che speriamo resti isolata ma che non possiamo del tutto escludere non possa ripetersi in futuro, ci si è resi conto delle numerose fragilità presenti all'interno del nostro ordinamento. Trascorsi ormai diversi mesi dallo scoppio della pandemia, una riflessione attenta, pacata e ponderata ci porta a formulare alcune proposte di intervento, di natura costituzionale e legislativa, rispetto a tutta una serie di problematiche che sono emerse durante la fase più acuta di questa crisi, con specifico riguardo ai rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose.

In generale, si dovrebbe valutare l'opportunità di disciplinare lo stato di emergenza, in situazioni diverse da quello di guerra, con norme di rango costituzionale, affidando un ruolo di primo piano al Parlamento, a garanzia della democraticità delle decisioni adottate, al fine di evitare che una futura situazione

di "sotto-ordinazione" della libertà di religione rispetto ad altre libertà non sarebbe in linea col principio sancito dall'art. 20 cost. In altre circostanze, sempre a parità di livello di rischio, alle attività di natura culturale è stato riconosciuto un trattamento *più favorevole* rispetto ad attività secolari comparabili, evidentemente perché si è ritenuto che l'interesse religioso rifletta bisogni dell'individuo o di una parte della collettività meritevoli di una tutela più intensa. In questi casi, la libertà di religione sembra rivestire una posizione di "sovra-ordinazione" rispetto ad altre libertà, oggettivamente comparabili rispetto alle caratteristiche strutturali del tipo di attività tutela: se si vuole – a torto o a ragione – è stata considerata più "essenziale" di altre libertà».

⁴⁴ Il Presidente del Consiglio dei Ministri, in una dichiarazione in data 13 novembre 2020, riportata anche dall'ANSA, ha affermato: «Considereremo la curva epidemiologica che avremo a dicembre ma il Natale non lo dobbiamo identificare solo con lo shopping, fare regali e dare un impulso all'economia. Natale, a prescindere dalla fede religiosa, è senz'altro anche un momento di raccoglimento spirituale. Il raccoglimento spirituale, farlo con tante persone non viene bene». Le dichiarazioni sono consultabili sul sito dell'[ANSA](#).

⁴⁵ In senso contrario, si veda l'intervento di Don Mauro Leonardi, consultabile sul sito dell'agenzia [AGI](#), secondo cui l'adeguamento della CEI alla normativa governativa non avrebbe comportato alcuna deroga alla liturgia cattolica, in quanto la cosiddetta messa "della notte" non ha un orario ben preciso, ma può essere celebrata a partire dalle ore 18 (ora del vespro).

⁴⁶ Si veda la Comunicazione della CEI in data 19 dicembre 2020, consultabile sul sito della [CEI](#).

emergenziale possa costituire, per il governo in carica, un pretesto per disporre limitazioni sproporzionate e irragionevoli ai diritti e alle libertà fondamentali⁴⁷.

Ciò che egualmente appare necessario e improcrastinabile è, in una prospettiva *de iure condendo*, l'approvazione di una legge-quadro sulla libertà religiosa⁴⁸, che riesca a superare definitivamente la legge sui culti ammessi del 1929 e possa disciplinare modalità più agili di interlocuzione tra lo Stato e le confessioni religiose, specialmente quelle minoritarie, ivi comprese quelle prive di intesa, sia in contesti ordinari, sia in situazioni di emergenza. L'adozione di decisioni assunte all'esito di un'interlocuzione previa ci pare essere, anche in questi casi, la soluzione maggiormente conforme rispetto ai principi e ai valori costituzionali. Se la bozza da ultimo presentata dal gruppo ASTRID e pubblicata nel 2019 disciplina agli artt. 35-37 il procedimento per la stipula delle intese⁴⁹, non si è pensato di istituzionalizzare forme di interlocuzione più ampie, in grado di coinvolgere, in una posizione di eguaglianza, le rappresentanze delle confessioni religiose o dei loro enti esponenziali, se non tutte, quantomeno quelle dotate di personalità giuridica (ovvero iscritte nel registro nazionale, ai sensi degli artt. 24-28 della proposta), per essere interpellate congiuntamente dal governo, allorché si debbano affrontare e gestire problemi complessi di interesse comune, come è stata la pandemia da coronavirus⁵⁰.

Particolare attenzione dovrà rivestire, infine, la sepoltura dei fedeli dei culti acattolici, una questione rimasta a lungo latente ma che, a causa dell'aumento esponenziale dei decessi dovuti alla pandemia⁵¹, è emersa in tutta la sua rilevanza e complessità. È proprio di uno Stato democratico, laico e multiculturale, garantire a chiunque lo desideri una sepoltura conforme al proprio credo, spiritualità o opinioni

⁴⁷ Si vedano, sulle prospettive costituzionalistiche, F. CERQUOZZI, *Stato d'emergenza e Costituzione*, in *iusinitinere.it*, 26 marzo 2020, pp. 1-11; M. ALBISINNI, L. GIANNONE, *L'insegnamento del Covid-19 sullo stato di emergenza: non è mai troppo tardi*, in *questionegiustizia.it*, 19 giugno 2020; B. RAGANELLI, *Stato di emergenza e tutela dei diritti e delle libertà fondamentali*, in *Il diritto dell'economia* 66, n. 3 (2020), pp. 35-62; I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021; E. AFFANNATO, *Lo stato di emergenza e i suoi rimedi: il riparto delle competenze fra Stato e Regioni come limite alla decretazione d'urgenza e il fondamento costituzionale delle ordinanze contingibili e urgenti nazionali, regionali e locali*, in *federalismi.it* 20, n. 3 (2022), pp. 61-76; O. SPATARO, *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *federalismi.it* 20, n. 11 (2022), pp. 158-186. Per una prospettiva comparatistica, sulla regolamentazione costituzionale dello stato di emergenza e sulla sua applicazione durante l'emergenza pandemica, si veda E. PALICI DI SUNI, *Le fonti del diritto*, in EADEM (a cura di), *Diritto costituzionale dei paesi dell'Unione europea*, Wolters Kluwer CEDAM, Milano, 2020, pp. 137-152; I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, cit., pp. 87-98.

⁴⁸ Diverse proposte di legge in materia di libertà religiosa sono state avanzate e discusse nel corso degli anni. Si vedano, sul punto, G. LEZIOROLI (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1° marzo 2002)*. *Atti del convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002*, Jovene, Napoli, 2004; V. TOZZI, G. MACRÌ (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010; R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS e R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Il mulino, Bologna, 2019.

⁴⁹ R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS e R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è*, cit., pp. 49-51.

⁵⁰ Sulla necessità, a normativa vigente, di attivare il tavolo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, si veda G. MACRÌ, *Brevi note in tema di libertà di culto in tempo di pandemia*, cit., pp. 56-57.

⁵¹ Secondo i dati forniti dall'[ISTAT](https://www.istat.it), nell'anno 2020 si sono verificati complessivamente 746.146 decessi, pari a 100.526 in più rispetto alla media riscontrata negli anni 2015-2019 (15,6% di eccesso).



filosofiche. Purtroppo, la mancanza di spazi dedicati nei cimiteri – si pensi, ad esempio, al caso emblematico dell’islam⁵² – rende l’esercizio concreto di questo diritto ancora lontano dall’essere assicurato in modo uniforme sull’intero territorio nazionale. Un’opera di sensibilizzazione e di mediazione interculturale appare quantomai necessaria, parallelamente all’adozione degli opportuni provvedimenti in sede legislativa.

Se queste proposte saranno un giorno accolte e fatte proprie dal legislatore, si riuscirà, forse, a passare da una normativa di emergenza complessa e contraddittoria verso un sistema di relazioni tra Stato e confessioni religiose meglio organizzato, maggiormente reattivo e pronto ad affrontare e a rispondere alle sfide che potranno ancora insorgere nel prossimo futuro.

⁵² Si vedano, sul punto, A. FUCCILLO, M. ABU SALEM, L. DECIMO, *Fede interdetta?*, cit., pp. 110-111; A. GIANFREDA, *Tra terra e cielo: libertà religiosa, riti funebri e spazi cimiteriali diritto dello stato e diritti delle religioni*, Libellula edizioni, Roma, 2020, pp. 175-177; A. MADERA, *L’impatto del Covid-19 sulle minoranze religiose in Italia*, in C. INGRATOCI, A. MADERA, F. PELLEGRINO (a cura di), *I diritti fondamentali al tempo della pandemia da COVID-19*, cit., pp. 154-158.