



Silvia Baldassarre

(borsista di ricerca in Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Firenze,
Dipartimento di Scienze giuridiche)

**La libertà di culto ai tempi della pandemia da SARS-CoV-2.
Standard di tutela in Italia, Francia e Belgio ***

*Freedom of worship in the time of the SARS-CoV-2 pandemic.
Standard of protection in Italy, France and Belgium **

SOMMARIO: 1. Premessa -2. L'adozione delle misure di contenimento tra uguale tempestività e diversità procedurale -3. Sostanziale uniformità dei provvedimenti - 4. Reazioni diverse alle misure restrittive da parte dei gruppi religiosi e delle associazioni filosofiche non confessionali -5. Osservazioni conclusive.

ABSTRACT: the contribution intends to analyze, through a comparative key, the operational strategies adopted by the Belgian, French and Italian governments and the responses of religious groups affected by the restrictive measures of freedom of worship. The choice of these three States -Belgium, France, Italy -is motivated by the specificity of their models of relations between the State and the religious phenomenon; it allows a perspective view able to offer constructive food for thought. The analysis does not claim to be exhaustive, since the pandemic situation is, unfortunately, still evolving, which makes crisis management policies susceptible to sudden changes and adaptations.

1 - Premessa

Nel presente contributo l'approccio argomentativo alla complessa tematica della libertà di culto nel periodo dell'emergenza da SARS-CoV-2 necessita di alcune considerazioni preliminari. Innanzitutto la disamina non ha pretese di esaustività, poiché la situazione pandemica è, purtroppo, ancora in divenire, il che rende le politiche di gestione della crisi suscettibili di repentine modifiche e adattamenti¹. In secondo luogo si

* Contributo selezionato dal Comitato organizzatore - Paper selected by the organizing Committee.

¹ Per una delle prime prospettive comparative si veda **J. MARTINEZ-TORRON**, *Covid-19 and Religious freedom: Some Comparative Perspectives*, in *Laws*, 10, 39, 2021 (disponibile in www.mdpi.com/2075-471X/10/2/39/html).



precisa che l'analisi comparativa delle strategie adottate in ambito religioso è stata circoscritta a tre Stati -Belgio, Francia, Italia -in quanto la specificità dei loro modelli di laicità e la loro diversa strutturazione dei rapporti tra Stato e fenomeno religioso costituiscono un angolo visuale ampio e funzionale a offrire costruttivi spunti di riflessione. I tre Paesi sono stati, inoltre, tra i primi in Europa a dover fronteggiare la crisi pandemica, in quanto fortemente colpiti, mentre in altri Paesi, come Germania, Austria, Stati dell'Europa orientale, il virus si è diffuso successivamente.

Sia in Belgio, sia in Francia, sia in Italia sono sorte vivaci discussioni relative alla congruità delle misure adottate, alla loro ragionevolezza, alla modalità della loro adozione, alla loro proporzionalità e al bilanciamento tra diritti e libertà fondamentali. Al di là delle polemiche, tuttavia, non può essere trascurato il carattere eccezionale, inedito, dirompente, improvviso della congiuntura storica che stiamo ancora vivendo, di una calamità che ha costretto tutti, non solo le autorità statali, a mettere in discussione e a ripensare le modalità del vivere insieme, acquisite ormai dalla fine del secondo conflitto mondiale come una norma, come dato invariabile del vissuto quotidiano. Va inoltre considerato che, ai fini del contenimento del contagio, le misure restrittive si sono indirizzate solo alle manifestazioni culturali collettive e hanno avuto un'efficacia temporale limitata, correlata all'evolversi della pandemia. La libertà religiosa individuale, pur non essendo oggetto delle limitazioni, è stata inevitabilmente condizionata, nella misura in cui il momento assembleare della partecipazione collettiva ai riti ne costituisce un'importante manifestazione².

Prima di focalizzare l'attenzione sulle misure adottate dai tre Paesi, appare rilevante una riflessione di ordine generale, relativa al ruolo svolto dalle religioni in questa congiuntura pandemica, radicalmente diverso rispetto al passato. Nel corso dei secoli, durante le situazioni eccezionali come pestilenze, calamità, catastrofi naturali, le Chiese spesso assumevano il ruolo di fonti autorevoli di verità, attribuendosi la funzione di interprete delle cause. Nel 1348 la peste veniva considerata opera del demonio, o castigo di Dio, o annuncio della rottura del "quarto sigillo" profetizzata nell'Apocalisse; al fine di scongiurare il morbo la Chiesa cattolica organizzava messe speciali, processioni, pellegrinaggi, provocando inevitabilmente la diffusione del contagio. Schiere di flagellanti

² G. CIMBALO, *Le relazioni tra Stato e confessioni religiose sotto lo stress del Covid-19*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1-2, 2020, p. 165.



percorrevano le città europee, soprattutto in Francia e in Germania, percuotendosi la schiena e massacrando le comunità ebraiche del Nord Europa, ritenute colpevoli di aver diffuso la peste³. Anche nel 1600, come si legge nel romanzo *I promessi sposi*, dopo che il cardinale Federico Borromeo, di fronte alle pressioni popolari, acconsentì alla richiesta di organizzare una processione, si registrò un notevole incremento del numero di morti e di contagiati⁴.

Oggi, in controtendenza rispetto al passato, in un'Europa sempre più secolarizzata, quasi tutti i gruppi religiosi si sono conformati alle decisioni assunte dall'autorità politica e dall'autorità scientifica, riconoscendone la competenza nella gestione dell'emergenza sanitaria.

³ Cfr. V. CALVANI, *Spazio storia, Medioevo ed età moderna*, Mondadori, Milano, 2012, p. 186 ss. Un aumento dell'antisemitismo si è registrato anche nel periodo della pandemia: il Rapporto sull'antisemitismo dell'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA) ha evidenziato un incremento degli "incidenti antisemiti" nei Paesi membri dell'Ue e delle aggressioni sul web, dove si sono diffusi nuovi miti antisemiti e teorie del complotto. L'incremento del sentimento antisemita si è manifestato soprattutto in Germania, Paesi Bassi, Francia e Italia: cfr. **EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS**, *Antisemitism-overview of antisemitic incidents recorded in the European Union 2010-2020, 2021* (disponibile in https://moked.it/files/2021/11/fra-2021-antisemitism-overview-2010-2020_en.pdf). Anche il database Moshe Kantor per lo studio dell'antisemitismo contemporaneo e del razzismo mostra che incolpare gli ebrei per lo sviluppo e la diffusione del coronavirus (o "Judeovirus") è stato il motivo principale di una vera e propria "esplosione" dell'antisemitismo nel 2020. Il Covid-19 è stato considerato da alcuni come parte di una grande cospirazione "globalista" progettata per aumentare il controllo sulla popolazione da parte degli ebrei: cfr. *Moshe Kantor Database on Antisemitism and Racism, World-00-Reports-CCDH-Covid-19-Antisemitism*, 2021 (in https://tau-primo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay?docid=972TAU_ALMA71359986200004146&context=L&vid=ASM&lang=en_US&search_scope=TAU_ASM&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=default_tab&query=any,contains,covid&offset=0).

⁴ "Tre giorni furono spesi in preparativi: l'undici di giugno [...] la processione uscì, sull'alba dal duomo. [...]. La processione passò per tutti i quartieri della città [...]. Ed ecco che, il giorno seguente, mentre appunto regnava quella presuntuosa fiducia, anzi in molti una fanatica sicurezza che la processione dovesse aver troncata la peste, le morti crebbero, in ogni classe, in ogni parte della città, a un tal eccesso, con un salto così subitaneo, che non ci fu chi non ne vedesse la causa, o l'occasione nella processione medesima. Ma, oh forze mirabili e dolorose d'un pregiudizio generale! non già al trovarsi insieme tante persone, e per tanto tempo, non all'infinita moltiplicazione de' contatti fortuiti, attribuivano i più quell'effetto; l'attribuivano alla facilità che gli untori ci avessero trovata d' eseguire in grande il loro empio disegno [...]. Ed era in vece il povero senno umano che cozzava co' fantasmi creati da sé": A. MANZONI, *I promessi sposi. Storia milanese del secolo XVII*, (a cura di M. MESSINA), D'Anna, Messina-Firenze, 1964, cap. XXXII, pp. 686-689.



2 - L'adozione delle misure di contenimento tra uguale tempestività e diversità procedurale

Un primo dato significativo è costituito dall'elemento che ha accomunato, nei tre Stati, la prassi operativa dei Governi, i quali hanno risposto con azioni rapidissime, dettate da un'urgenza e da una necessità che hanno a volte impedito una pacata riflessione. Si sono infatti succeduti provvedimenti a distanza ravvicinata, le cui modalità di deliberazione hanno suscitato a volte ampi dibattiti. Accanto all'urgenza e alla necessità, agli obblighi di natura politica e morale, è doveroso considerare l'obbligo giuridico⁵ derivante dall'adesione dei tre Stati agli standard di tutela del diritto alla vita sanciti dai Trattati internazionali e dalla Convenzione europea dei diritti umani (art. 2). La Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato l'imperatività di tale obbligo in numerose sentenze relative a casi di catastrofi naturali e di attività pericolose:

“L'obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie au sens de l'article 2 [...] implique avant tout pour les Etats le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie”⁶.

La stessa Corte riconosce agli Stati membri un importante margine d'apprezzamento nella scelta delle misure da adottare per garantire i diritti protetti dalla Convenzione.

L'art. 9.2 della Convenzione annovera la tutela della salute tra i motivi che permettono agli Stati di limitare la libertà di manifestazione di un credo o di una religione⁷. Tale limite, seppur non esplicitamente

⁵ L'art. 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969 sottolinea che uno Stato “non può invocare le disposizioni della propria legislazione interna per giustificare la mancata esecuzione di un trattato”.

⁶ CEDU, Grande Chambre, *Öneriyildiz c. Turquie*, 30 novembre 2004, § 89 (disponibile in <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-67614%22%7D>). Lo stesso assunto si rinviene nelle ss. pronunce CEDU: *R. Ş. c. Lettonie*, 8 marzo 2018, § 80; *Sinim c. Turquie*, 6 giugno 2017, § 58; *Cevrioğlu c. Turquie*, 4 ottobre 2016, §51; *Cavit Tinarlioğlu c. Turquie*, 2 febbraio 2016, § 86; *Prilutskiy c. Ukraine*, 26 febbraio 2015, § 31; *Oruk c. Turquie*, 4 febbraio 2014, § 52; *Vilnes et autres c. Norvège*, 5 dicembre 2013, § 220; *Mosendz c. Ukraine*, 17 gennaio 2013, § 90; *Kolyadenko et autres c. Russie*, 28 febbraio 2012, § 158; *Boudaïeva c. Russie*, 20 marzo 2008, § 132.

⁷ Art. 9.2 Cedu: “La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono 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



contemplato, si ritiene compreso anche nell'art. 10 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea⁸. Sorge dunque spontaneo un primo interrogativo: l'agire politico dei tre Stati si può considerare coerente con il quadro normativo delineato? La risposta esige una breve disamina della prassi adottata dai tre Stati membri.

Nel Regno del Belgio, data la specificità istituzionale che prevede un riparto di competenze tra Autorità federale, Regioni e Comunità⁹, si è posto il problema di come centralizzare la gestione della crisi a livello federale e di come attivare sinergie efficaci tra i vari livelli¹⁰. Fin dall'inizio della crisi pandemica è prevalsa la strategia cooperativa tra Governo federale belga ed Enti federati; al contrario, in Italia si sono susseguite discussioni relativamente al riparto di competenze tra Stato, Regioni e Comuni¹¹, e alla serie copiosa di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), emanati non sempre nel rispetto delle regole procedurali¹². In Francia, dove lo Stato centrale è tradizionalmente forte, la scelta di accentrare il potere decisionale non ha suscitato gravi conflitti politici e giuridici. Malgrado esistesse già una legge relativa allo stato di emergenza¹³, il 23 marzo 2020, per far fronte all'epidemia di Covid-19, è

della libertà altrui”.

⁸ Cfr. **GAZZETTA UFFICIALE DELL'UNIONE EUROPEA**, *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*, in particolare la Spiegazione relativa all'articolo 10-Libertà di pensiero, di coscienza e di religione: «Il diritto garantito al paragrafo 1 corrisponde a quello garantito dall'articolo 9 della CEDU e, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta, ha significato e portata identici a detto articolo. Le limitazioni devono pertanto rispettare l'articolo 9, paragrafo 2, che recita: “La libertà di professare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che, stabilite dalla legge, costituiscono 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”».

⁹ Cfr. gli artt. 1, 2, 3, 35, 38, 39, 127, 128, 129 e 130 della Costituzione.

¹⁰ Il Consiglio nazionale di sicurezza, istituito nel 2015 (Arrêté royal du 28 janvier 2015 portant création du Conseil national de sécurité), presieduto dal Primo Ministro e composto dai Ministri dell'Interno, degli Esteri, della Giustizia e della Difesa, è stato integrato durante il periodo di pandemia dai rappresentanti delle Regioni e delle Comunità, anche se manca nel Decreto un'esplicita previsione della loro presenza.

¹¹ Sul punto si vedano **G. DI COSIMO, G. MENEGUS**, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 1, 2020, p. 183 ss.

¹² Sul punto si veda **F. ALICINO**, *Costituzione e religione in Italia al tempo della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 19 del 2020, p. 6, nota 29.

¹³ Legge n. 55-385 del 3 aprile 1955, applicata in particolare dopo gli attentati terroristici del 2015.



stata emanata la legge n. 2020-290¹⁴, che prevede la possibilità di uno stato di emergenza sanitaria diverso da quello delineato dalla citata legge del 1955.

Un ulteriore dato appare particolarmente significativo: mentre in Italia e in Belgio l'adozione di misure restrittive concernenti l'esercizio collettivo del culto all'inizio della pandemia è stata assunta unilateralmente dalle autorità statali, in Francia è stata frutto di concertazione. Macron ha infatti discusso le strategie operative con i rappresentanti delle confessioni e delle associazioni laiche e filosofiche¹⁵; il metodo dialogico adottato da Macron avrebbe costituito, secondo alcuni commentatori¹⁶, un vulnus al carattere laico dello Stato francese. Di fatto la linea dialogica non rappresenta una novità, in quanto il Presidente francese, fin dall'inizio del suo mandato¹⁷, ha inaugurato una politica di collaborazione e di confronto con i culti in linea con un "aggiornamento concettuale del separatismo"¹⁸.

¹⁴ La Loi n. 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (1) ha introdotto la fattispecie specifica dell'état d'urgence sanitaire, che può essere dichiarato dal Consiglio dei Ministri, in caso di catastrofe sanitaria, per l'intero territorio nazionale o per parte di esso. La legge ha attribuito all'Esecutivo poteri per la gestione delle crisi sanitarie, con possibilità di intervenire in deroga alle leggi in vari settori (il testo della legge è disponibile in www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041746313/).

¹⁵ Gli incontri, in genere in videoconferenza, sono iniziati a marzo 2020 e si sono susseguiti nei mesi successivi; fra i temi al centro del dibattito la coesione morale del Paese di fronte alla crisi, gli strumenti per fronteggiarla e i mezzi per riuscire a riprendersi. Hanno partecipato i rappresentanti della Fédération nationale de la Libre-Pensée, del Comité Laïcité République, della Grande Loge de France, del Grand Orient de France e della Grande Loge féminine de France, i Presidenti della Fédération protestante de France, della Conférence des évêques de France, del Conseil français du culte musulman, il Gran Rabbino di Francia, il Copresidente dell'Union des Bouddhistes de France, il Metropolita ortodosso. Per approfondimenti cfr. **M.C. IVALDI**, *La via francese alla limitazione delle libertà e il dialogo con le religioni al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2020.

¹⁶ Cfr. **P. OUZOULIAS**, *Les cultes religieux face à l'épidémie de Covid-19 en France*, 2 luglio 2020 p. 35 (disponibile in www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/opepst/quatre_pages/OPEPST_2020_0028_note_cultes_covid19.pdf).

¹⁷ Si vedano in proposito i discorsi tenuti da Macron: *Discours des vœux du Président de la République aux autorités religieuses*, 4 gennaio 2018; *Discours du Président de la République à la Conférence des évêques de France au Collège des Bernardins*, 9 aprile 2018 (disponibili in www.elysee.fr). Per approfondimenti **P. CONSORTI**, *Dalla Francia una nuova idea di laicità per il nuovo anno*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2018; **D. FERRARI**, *La 'laïcité partenariale': il Presidente della Repubblica francese Macron davanti alla Conferenza episcopale*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2017, 3-4, p. 757 ss., **R. ASTORRI**, *I discorsi del Presidente Macron alle comunità religiose: verso una svolta nella laicità francese?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2018, 2, p. 567 ss.

¹⁸ Così **A. TIRA**, *La legge francese n. 1109 del 24 agosto 2021 sul "rafforzamento del rispetto*



La scelta di tale politica non si è tradotta di fatto in uno scostamento dalle tradizionali coordinate che strutturano l'ordinamento francese; lo testimonia la recente approvazione della legge n. 1109 del 24 agosto 2021 sul "rafforzamento del rispetto dei principi della Repubblica"¹⁹.

In Italia nei primi mesi della pandemia si sono susseguiti a ritmi incredibilmente accelerati provvedimenti amministrativi - non esenti da criticità sotto il profilo costituzionale²⁰ - a volte contraddittori, emanati da autorità di diverso livello²¹, che in maniera crescente hanno limitato alcune libertà fondamentali, tra le quali la libertà di culto²². Le restrizioni

dei principi della Repubblica", in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 16 del 2021, p. 95.

Il dibattito sul concetto di laicità in Francia è vivace da molti anni ed è stato declinato in diverse modalità non solo in ambito giuridico, ma anche politico. Nicolas Sarkozy è stato promotore di una laicità positiva, quindi di un cambiamento della laicità de combat, cfr. **N. SARKOZY**, *La République, les religions, l'espérance*, Éditions du Cerf, Paris, 2004. Per un commento si veda **M. d'ARIENZO**, *La laicità francese secondo Nicolas Sarkozy*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2008. Per approfondimenti sul dibattito inerente alla laicità in Francia cfr. **P. PORTIER, J.-P. WILLAIME**, *La religion dans la France contemporaine. Entre sécularisation et recomposition*, Armand Colin, Paris, 2021.

¹⁹ Per un commento si vedano **A. TIRA**, *La legge francese n. 1109*, cit.; **G. CASUSCELLI** (g. c.), *2021: sempre in attesa di una legge generale sulle libertà di religione, tra inadeguatezza e paura del cemento*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 1 del 2021.

²⁰ Si veda **M. CAVINO**, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, 18 marzo 2020 (in www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41287), p. 8 ss.

²¹ Cfr. **G.L. GATTA**, *Coronavirus, limitazione di diritti e libertà fondamentali, e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare* (in www.sistemapenale.it/it/opinioni/coronavirus-covid-19-diritti-liberta-fondamentali-diritto-penale-legalita), 16 marzo 2020; **S. CASSESE**, *Il dovere di essere chiari*, in *Corriere della sera*, 24 marzo 2020; **M. AINIS**, *Il virus della decretate*, in *La Repubblica*, 25 marzo 2020.

²² Una corposa raccolta di documenti e di commenti di accademici impegnati nello studio della disciplina giuridica del fenomeno religioso, relativi alle problematiche derivanti dall'emergenza sanitaria causata dal virus SARS-CoV-2, è stata elaborata dal gruppo di ricerca, coordinato dal Prof. Pierluigi Consorti, "DiReSom" (Diritto e Religione nelle Società Multiculturali), disponibile in <https://diresom.net/>. In particolare si vedano: P. CONSORTI (a cura di), *Law, religion and Covid-19 emergency*, papers 1, maggio 2020 (disponibile in https://diresomnet.files.wordpress.com/2020/05/law-religion-and-covid-19-emergency_diresom-papers-1-2.pdf); F. BALSAMO, D. TARANTINO (a cura di), *Law, religion and the spread of Covid-19 pandemic*, 2, novembre 2020 (disponibile in <https://diresomnet.files.wordpress.com/2020/11/law-religion-and-the-spread-of-covid-19-pandemic.pdf>). Cfr. inoltre: **M. D'ARIENZO**, *Scienza e coscienza ai tempi dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 22 del 2020; **G. CIMBALO**, *Il papa e la sfida della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del 2020; **G. MACRÌ**, *La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello "stato di emergenza" e nuove*



imposte a tale libertà non hanno percorso inizialmente la via della negoziazione bilaterale, ma sono state introdotte unilateralmente in ragione della tutela, di esclusiva competenza dello Stato, della salute e della vita (art. 32 Cost.), principi supremi dinanzi ai quali le norme concordatarie hanno ceduto il passo.

Il metodo della concertazione, in principio scelto solo da Macron, è diventato nei mesi successivi una prassi adottata anche in Italia e in Belgio. In particolare da maggio 2020 il Governo italiano, in sede di adozione delle misure per il graduale deconfinamento, ha instaurato forme di dialogo non riconducibili esclusivamente all'utilizzo degli strumenti pattizi di cui agli artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost., ma fondati anche, sul piano tecnico-legale, su una bilateralità amministrativa²³. Un profilo di novità è costituito dalla firma, in Italia, di Protocolli per la ripresa delle celebrazioni religiose anche con gruppi confessionali privi di intesa, come le Comunità islamiche, baha'i e sikh²⁴.

L'azione unilaterale che, come detto, ha caratterizzato la prima fase dell'itinerario normativo del Governo italiano - soprattutto l'aver

opportunità pratiche di socialità, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 9, 2020; **L. DE GREGORIO**, *(Sor)ridere al tempo del COVID 19*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 17 del 2020; **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*, cit., n. 18 del 2020; **F. BOTTI**, *Bagattelle per una pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 10 del 2020.

²³ Sul punto si vedano **F. ALICINO**, *Costituzione e religione*, cit., pp. 19, 20; **G. CIMBALO**, *Le relazioni*, cit., p. 163 ss.

²⁴ Cfr. i Protocolli con le comunità baha'i e sikh (disponibili in www.italia.it/en/useful-info/guidance-standards-for-hospitality-reopening/places-of-worship/protocol-with-hindu-buddhist-buddhist-union-and-soka-gakkai-bahai-and-sikh-communities.html); con le comunità islamiche (in <http://www.italia.it/en/useful-info/guidance-standards-for-hospitality-reopening/places-of-worship/protocol-with-islamic-communities.html>). Per approfondimenti si veda **L.M. GUZZO**, *Riprendono anche i riti non cattolici. per la prima volta accordi con islamici e confessioni senza intesa. Intervista al professor Pierluigi Consorti*, 16 maggio 2020 (in <https://diresom.net/2020/05/16/riprendono-anche-i-riti-non-cattolici-per-la-prima-volta-accordi-con-islamici-e-confessioni-senza-intesa-intervista-al-prof-pierluigi-consorti/>).

Secondo Cimbalo non si può trascurare il carattere innovativo della procedura di accorpamento dei culti che si pone alla base dei protocolli per la ripresa delle celebrazioni. Sebbene questi ultimi abbiano natura amministrativa - diversa dunque dalle intese - la novità insita nell'"accorpamento" costituisce un cambio di rotta nella politica ecclesiastica, in quanto almeno nella prassi amministrativa, sembra superabile "il principio assoluto di tutela dell'autonomia confessionale attraverso singole intese" e si sceglie di "operare sulla base di denominazioni a carattere generale che tengano tuttavia conto delle specificità dell'autonomia confessionale", **G. CIMBALO**, *Le relazioni*, cit., pp. 168, 169.



ignorato le fonti negoziali di cui agli artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, della Costituzione - è stata oggetto di diverse valutazioni critiche in dottrina²⁵.

In Belgio la prassi unilaterale ha caratterizzato per mesi l'agire politico; ancora in autunno la comunità ebraica, nel ricorso contro il decreto ministeriale del 28 ottobre 2020, lamentava l'assenza di concertazione tra Governo e rappresentanti dei culti e della laicità organizzata e la conseguente adozione unilaterale di misure limitative della libertà di culto. In seguito alla pronuncia del Consiglio di Stato (n. 249.177 dell'8 dicembre 2020) che ordinava al Governo di modificare le misure, la bilateralità è diventata prassi²⁶.

Questa differenza procedurale non sembra collimare *prima facie* con i modelli di laicità storicamente sedimentatisi nei tre Stati. L'Italia è infatti un Paese concordatario e struttura la sua politica religiosa secondo coordinate che tracciano un profilo piramidale del fenomeno religioso, caratterizzato da un rapporto osmotico tra Stato e Chiesa cattolica, da regolazione bilaterale (art. 8, terzo comma, Cost.) dei rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, dalla presenza di numerose confessioni e gruppi religiosi soggetti ancora alla disciplina della legge n. 1159 del 1929 sui "culti ammessi", dall'esclusione di fatto, finora, delle organizzazioni filosofiche non confessionali dal novero delle formazioni assiologiche ascrivibili al fenomeno religioso. In Belgio le maggiori confessioni religiose e organizzazioni filosofiche sono paritariamente riconosciute e finanziate²⁷; inoltre fin dal 2017 è stato istituito un Organo consultivo permanente che il Primo Ministro e il Ministro della Giustizia avrebbero dovuto convocare nelle situazioni di crisi, ma che nella fase

²⁵ 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*, CXXXI, 1-2, gennaio-giugno 2020, pp. 19-30; ID., *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2020; M. CARRER, *Salus rei publicae e salus animarum, ovvero sovranità della chiesa e laicità dello stato: gli artt. 7 e 19 cost. ai tempi del coronavirus*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, Special Issue 1, 2020, p. 339 ss.; N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2020; F. ALICINO, *Costituzione e religione*, cit.

²⁶ Si veda *infra*, § 4.

²⁷ Sono riconosciuti e finanziati sei culti (Cattolico romano, Israelita, Anglicano, Protestante evangelico, Islamico, Ortodosso) e il Consiglio Centrale Laico, rappresentante della laicità organizzata, ufficialmente denominata 'Communauté philosophique non Confessionnelle'.



iniziale della pandemia non è stato consultato, probabilmente perché le misure da adottare erano di competenza del Ministro dell'Interno²⁸.

Il modello francese, incisivamente espresso da Victor Hugo con la frase "l'État chez lui, l'Église chez elle", è fondato sulla Legge di Separazione del 1905²⁹ e la laicità ne costituisce la struttura portante. Anche l'Italia e il Belgio sono Stati laici, ma solo la Costituzione francese sancisce esplicitamente il carattere laico della Repubblica. Le differenze tra i modelli delineati non hanno inciso sul grado di intensità delle misure adottate dagli Stati per la limitazione dell'esercizio collettivo del culto; non è infatti evidente un nesso diretto tra la loro intensità e il tasso di secolarizzazione³⁰.

3 - Sostanziale uniformità dei provvedimenti

Alla diversità procedurale non ha corrisposto una diversità sostanziale dei provvedimenti: in tutti e tre gli Stati infatti i luoghi di culto sono rimasti aperti, come è avvenuto del resto in quasi tutti i Paesi della UE, e sono state vietate le cerimonie religiose, quindi l'esercizio collettivo della libertà di culto; vanno altresì ricordate le draconiane misure di confinamento, generalmente adottate non solo nei tre Paesi, ma nella maggior parte del mondo.

La differenza più rilevante e più significativa è costituita dal divieto italiano, imposto nei primi mesi di confinamento, di celebrazione delle esequie³¹; sia in Francia, sia in Belgio, i funerali sono stati sempre celebrati nei luoghi di culto e nelle case di onoranze funebri laiche, seppure in

²⁸ Cfr. **A. OVERBEEKE, L. L. CHRISTIANS**, *Les Etats européens et les religions face à la pandémie du Covid-19*, avril 2020 (disponibile in <http://belgianlawreligion.unblog.fr/search/Les%20Etats%20europ%C3%A9ens%20et%20les%20religions%20face%20%C3%A0%20la%20pand%C3%A9mie>).

²⁹ Essa non viene tuttavia applicata nei territori d'Oltremare e in Alsazia e Mosella, dove vige ancora il Concordato napoleonico del 1801.

³⁰ È quanto risulta dall'indagine compiuta da **A. ARTAUD DE LA FERRIÈRE**, *Coronavirus: how new restrictions on religious liberty vary across Europe*, 9 aprile 2020 (disponibile in <https://theconversation.com/coronavirus-how-new-restrictions-on-religious-liberty-vary-across-europe-135879>).

³¹ Va tuttavia ricordato che la drammaticità della situazione nella prima fase pandemica era più rilevante in Italia rispetto agli altri due Stati; a Bergamo, a metà marzo 2020, sono intervenuti i mezzi dell'esercito per trasportare le bare dei defunti nei forni crematori di altre città.



presenza di massimo 20 persone in Francia e 15 in Belgio e nel rispetto delle necessarie misure di igiene e di sicurezza.

Il Belgio ha dovuto affrontare inizialmente la crisi in una situazione di instabilità politica iniziata dopo le elezioni di maggio 2019; il Governo per gli affari correnti di Sophie Wilmès (Wilmès I) nel mese di marzo 2020 è diventato un Governo provvisorio (Wilmès II) dotato di poteri speciali³², appoggiato da una larga maggioranza parlamentare e rimasto in carica per sei mesi. Dal 12 marzo 2020 è stata avviata la “fase federale di coordinamento e di gestione della crisi” e le misure sono state applicate in modo uniforme in tutto il territorio³³. Il transfert di poteri dai Parlamenti agli Esecutivi, sia federale, sia degli enti federati, è stato determinato dalla volontà di poter reagire prontamente alle sfide poste dall’evoluzione della pandemia, evitando i tempi lunghi di eventuali dibattiti parlamentari³⁴.

Nei primi mesi in Belgio i decreti ministeriali si sono succeduti a cadenza molto ravvicinata (10-15 giorni); il decreto del 23 marzo 2020 (art. 5) ha vietato gli assembramenti e le “attività delle cerimonie religiose”, a eccezione dei funerali; le misure sono state poi parzialmente modificate nei successivi decreti del 3 aprile 2020 e del 17 aprile 2020; il primo (art. 5) ha condizionato i funerali a un numero massimo di partecipanti (15 persone, con distanziamento di almeno m. 1,5 e divieto di esposizione del corpo del defunto) e i matrimoni civili e religiosi (massimo 5 persone); il secondo (art. 2) ha previsto la possibilità di registrare (alla presenza di un numero massimo di 10 partecipanti distanziati di almeno m. 1,5) e di trasmettere in modalità streaming le cerimonie religiose, purché registrate in un luogo di culto chiuso al pubblico al momento della registrazione.

³² I poteri speciali sono stati attribuiti dal Parlamento con l’approvazione, il 27 marzo 2020, di due leggi: *Loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du COVID-19* (I et II) che hanno abilitato il Re, ovvero il Consiglio dei Ministri, ad adottare le misure necessarie “per combattere contro la propagazione del coronavirus” mediante decreti speciali in grado di abrogare, completare, modificare o sostituire disposizioni con forza di legge. Le due leggi hanno disposto procedure rapide per l’approvazione dei decreti, prevedendo in particolare deroghe rispetto ai pareri obbligatori che il Governo deve di norma acquisire per poterli adottare, compresi i pareri della sezione legislativa del Consiglio di Stato (art. 4, Loi (I) e art. 6, Loi (II)). Le leggi hanno altresì disposto che i decreti decadono con effetti retroattivi se non sono convertiti in legge dal Parlamento entro un anno dalla loro entrata in vigore (art. 5, Loi (I) e art. 7, Loi (II)).

³³ La documentazione sulle misure adottate in Belgio è consultabile in <https://centredecrise.be/fr/newsroom/coronavirus-reponses-vos-questions>.

³⁴ Per un’analisi dettagliata delle problematiche derivanti dal riparto di competenze tra i diversi livelli di potere in Belgio durante la prima fase della pandemia cfr. **B. FRÉDÉRIC, J. ANDY, M. XAVIER, E. SLAUTSKY**, *L’État belge face à la pandémie de Covid-19: esquisse d’un régime d’exception*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1, 2020, p. 5 ss.



Nel mese di maggio è iniziata la “strategia di uscita” dall’emergenza sanitaria; il 15 maggio 2020³⁵ è stato previsto un numero massimo di 30 persone ai funerali e ai matrimoni civili e religiosi. Nel mese di giugno 2020³⁶ numerose misure restrittive sono state ulteriormente modificate: il numero di partecipanti (art. 4) è diventato 100, a luglio 200³⁷ sia per i matrimoni civili, sia per i funerali, e sono stati autorizzati (art. 6), sempre nel rispetto delle necessarie condizioni di sicurezza e di igiene, l’esercizio collettivo del culto e l’esercizio collettivo dell’assistenza morale non confessionale e delle attività svolte dalle associazioni filosofiche non confessionali; l’obbligo di indossare la mascherina anche nei luoghi di culto, oltre che in altri luoghi chiusi, è stato esteso a ragazzi e ragazze a partire dai 12 anni con il decreto ministeriale del 10 luglio 2020, art. 4.

Durante il secondo confinamento, in autunno, le misure sono diventate più restrittive: si è tornati a massimo 40 persone per i matrimoni, i funerali, per l’esercizio collettivo del culto e per le attività delle associazioni filosofiche non confessionali; pochi giorni dopo³⁸, tuttavia, il numero di partecipanti ai matrimoni è diventato 5, ai funerali 15, e sono stati vietati l’esercizio collettivo sia del culto, sia dell’assistenza morale, insieme con le attività delle associazioni filosofiche non confessionali.

In Francia dal mese di marzo 2020 sono stati vietati gli assembramenti, le riunioni e le celebrazioni nei luoghi di culto, a eccezione dei funerali (in presenza di massimo 20 persone) e della preghiera individuale³⁹.

In Italia il DPCM dell’8 marzo 2020 (circoscritto alla Lombardia e ad alcune province del Nord, esteso il giorno successivo a tutto il territorio nazionale) ha sospeso (art. 1, lett. i) le cerimonie civili e religiose e ha condizionato l’apertura dei luoghi di culto 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

³⁵ Arrêté ministériel del 15 maggio 2020, art. 3.

³⁶ Arrêté ministériel del 5 giugno 2020.

³⁷ Il numero di 400 persone, previsto per il mese di agosto dal successivo arrêté ministériel del 30 giugno 2020, art. 11, § 4 e art. 14, è stato poi riportato a 200 dall’arrêté ministériel del 24 luglio 2020, art. 4, ristretto poi a un numero massimo di 100 persone dall’arrêté ministériel del 28 luglio 2020 (art. 8, § 3, artt. 10 e 12); il numero è tornato a 200 (400 solo per attività organizzate all’esterno di luoghi chiusi) con i successivi provvedimenti (arrêté ministériel del 22 agosto 2020, art. 7, § 3), confermato dal successivo (arrêtés ministériels del 25 settembre 2020, art. 4, § 3, e dell’8 ottobre 2020, art. 3, § 3).

³⁸ Arrêté ministériel del 1° novembre 2020, art. 10.

³⁹ Décret n. 2020-293 del 23 marzo 2020, art. 8, IV.



presenti la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro. A differenza di quanto disposto in Francia e in Belgio, nel nostro Paese sono state sospese anche le esequie⁴⁰. In Italia l'emergenza, come ha sottolineato Consorti, ha "normato un pasticcio"⁴¹; basti pensare alla previsione relativa all'ingresso nei luoghi di culto⁴², possibile solo in quelle chiese situate lungo il percorso più breve verso un locale legittimamente aperto al pubblico, quale, ad esempio, un negozio di generi alimentari o una tabaccheria.

4 - Reazioni diverse alle misure restrittive da parte dei gruppi religiosi e delle associazioni filosofiche non confessionali

Dalla comparazione emerge un ulteriore dato interessante, relativo alla reazione da parte dei gruppi religiosi e delle associazioni filosofiche non confessionali alle misure restrittive. In tutti e tre gli Stati all'inizio della pandemia ha prevalso un atteggiamento pragmatico e collaborativo e le autorità religiose hanno spesso anticipato le misure adottate dall'autorità civile, predisponendo autonomamente la sospensione delle celebrazioni e a volte la chiusura dei luoghi di culto.

In Belgio la Conferenza dei vescovi ha deciso il 16 marzo 2020 di sospendere le cerimonie dei matrimoni e dei battesimi⁴³; le organizzazioni filosofiche non confessionali hanno sospeso le cerimonie laiche, tra cui le Feste di primavera, le Feste laiche della gioventù⁴⁴, i matrimoni; le moschee, le sinagoghe, i luoghi di culto delle confessioni protestanti sono stati chiusi.

⁴⁰ La celebrazione dei funerali, con la partecipazione di massimo 15 persone, è stata resa possibile in Italia all'inizio della "fase 2" (4 maggio 2020), quella della convivenza col coronavirus. Le celebrazioni liturgiche con i fedeli presenti, nel rispetto delle necessarie misure di igiene e di sicurezza, sono riprese il 18 maggio 2020.

⁴¹ **P. CONSORTI**, *La libertà religiosa travolta dall'emergenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali. Rassegna*, 2, 2020, p. 379 (disponibile in www.forumcostituzionale.it).

⁴² Cfr. Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale degli affari dei culti, *Quesiti in ordine alle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Esigenze determinate dall'esercizio del diritto alla libertà di culto* (disponibile in www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/specifiche-chiese.pdf).

⁴³ Cfr. www.cathobel.be/2020/03/coronavirus-leglise-catholique-de-belgique-suspend-aussi-les-baptêmes-et-mariages-religieux/.

⁴⁴ Cfr. il sito www.fetelaiquedelajeunesse.be/.



In Italia la CEI ha tempestivamente manifestato la “volontà di fare [...] la propria parte per contribuire alla tutela della salute pubblica”⁴⁵; anche le altre confessioni religiose si sono adeguate prontamente ai provvedimenti dell’autorità civile, condividendone i motivi di necessità e di urgenza.

In Francia i Testimoni di Geova, i Mormoni, gli Ebrei, i Musulmani e molte Chiese cristiane a tradizione protestante hanno tempestivamente - e senza attendere i provvedimenti dell’autorità civile - chiuso i loro luoghi di culto; a Parigi sono state cancellate le feste del Capodanno cinese, che riuniscono ogni anno più di 200.000 persone all’inizio di febbraio⁴⁶, e molti templi hanno adottato rigide misure di distanziamento. Va ricordato che la riunione di oltre 2000 fedeli provenienti da tutto il mondo nella megachiesa evangelica ‘Porte ouverte chrétienne di Mulhouse’ aveva dato origine a uno dei primi focolai dell’infezione da SARS-CoV-2.

La Chiesa cattolica francese ha mantenuto aperte le sue chiese, sebbene non ovunque e non sempre. Per il Santuario di Lourdes erano state previste misure, tra cui la chiusura delle piscine, il conteggio dei pellegrini, la disinfezione sistematica, ma già prima dell’inizio del confinamento (17 marzo 2020) erano stati annullati 250.000 pernottamenti dai pellegrini⁴⁷; il Santuario di Lourdes è stato chiuso, per la prima volta nella sua storia, il 5 aprile 2020; è stato annullato il pellegrinaggio mondiale a La Mecca, anche per la sospensione del traffico aereo.

Va evidenziato che i musulmani si sono distinti in Francia per aver mantenuto in tutto il periodo della pandemia un atteggiamento collaborativo; ne è testimonianza il comunicato del Consiglio francese del

⁴⁵ Cfr. il comunicato della CEI “Decreto ‘coronavirus’: la posizione della CEI”, 8 marzo 2020 (disponibile in www.chiesacattolica.it/decreto-coronavirus-la-posizione-della-cei/).

A tal proposito va rilevato che il decreto legge del 24 dicembre 2021, n. 221 (*Proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell’epidemia da COVID-19*), all’art. 4 non menziona - omissione alquanto opinabile a parere di chi scrive - i luoghi di culto tra quelli in cui è obbligatorio indossare i dispositivi di protezione delle vie respiratorie di tipo FFP2. È tuttavia intervenuta una Nota della Segreteria Generale della CEI del 10 gennaio 2022 ai Vescovi italiani nella quale si raccomanda l’uso della mascherina FFP2 per il suo elevato potere filtrante (cfr. <https://www.chiesacattolica.it/segreteria-generale-cei-suggerimenti-su-alcune-misure-per-fronteggiare-le-emergenza-covid/>).

⁴⁶ Il Capodanno cinese è stato cancellato anche in Italia, a Milano, Roma e Prato.

⁴⁷ Cfr. la Nota *Les cultes religieux face à l’épidémie de Covid-19 en France*, presentata il 2 luglio 2020 dal senatore Pierre Ouzoulias all’Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques, p. 5 (disponibile in www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/opepst/quatre_pages/OPEPST_2020_0028_note_cultes_covid19.pdf).



culto musulmano⁴⁸, che ha invitato i fedeli a differire la preghiera del venerdì al 22 giugno 2020, quindi oltre la data del 29 maggio, prevista dal decreto dell'11 maggio per la ripresa delle cerimonie religiose.

A una prima fase collaborativa, tuttavia, ha fatto seguito un periodo di polemiche, soprattutto in Francia e, in minore misura, in Belgio e in Italia, connesse essenzialmente all'approssimarsi del primo deconfinamento (maggio 2020) e del secondo confinamento (autunno 2020).

In Francia, unico dei tre Stati considerati che non finanzia alcun culto⁴⁹, le tensioni all'interno della Chiesa cattolica sono state determinate anche dal forte impatto delle misure restrittive sulle finanze; la Conferenza dei vescovi ha stimato in 90 milioni di euro la perdita subita alla fine dell'anno a causa dei due confinamenti del 2020⁵⁰. Le tensioni sono derivate anche dalle posizioni di netta opposizione ai provvedimenti anti-covid adottate dalle frange tradizionaliste, diffuse da decenni nel mondo cattolico francese. Il 14 aprile 2020 centotrenta sacerdoti cattolici hanno rivolto un appello a Macron per la ripresa anticipata delle cerimonie religiose, definendo la pratica della fede "un bisogno vitale"⁵¹. Il 24 aprile i

⁴⁸ Communiqué du CFCM (Conseil français du culte musulman), 29 May 2020 (disponibile in www.cfc-officiel.fr/le-cfc-recommande-de-ne-pas-reprendre-la-priere-devendre-di-dans-les-mosques-avant-le-22-juin-2020/).

⁴⁹ Nonostante la previsione della Legge di Separazione, nel tempo si sono affermate alcune significative forme di finanziamento, tra le quali l'elargizione statale di contributi alle scuole confessionali, la manutenzione degli edifici di culto. Per approfondimenti cfr. **M. d'ARIENZO**, *La laicità francese: "aperta", "positiva" o "im-positiva"?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2011, p. 11 ss.

⁵⁰ Nel comunicato *Situation financière des diocèses et campagne "Merci" de fin d'année del 9 décembre 2020* si legge: «La crise sanitaire que traverse le monde depuis plusieurs mois a eu des répercussions directes sur les finances de l'Église catholique en France. Avec les deux confinements du printemps et de l'automne, et en conséquence l'impossibilité pour les catholiques de se rendre à la messe, ce sont près de 90 millions d'euros qui n'ont pu être collectés localement dans les diocèses sur l'ensemble du territoire. Trois ressources sont essentielles au fonctionnement de l'Église, des ressources associées à des célébrations liturgiques: la quête, le casuel pour les cérémonies de baptême, mariage, funérailles, et les offrandes de messe. Des dons "liturgiques" qui représentent à eux trois 53% des ressources courantes de l'Église (hors legs). Ce manque de ressources a conduit à une baisse des ressources des paroisses de l'ordre de -30 à -40%» (in <https://eglise.catholique.fr/espace-presse/communiqués-de-presse/510386-situation-financiere-campagne-merci/>).

Anche gli altri culti hanno affrontato difficoltà simili; le moschee, ad esempio, ricevono il 60% circa delle risorse finanziarie dalle preghiere del venerdì e dal periodo del ramadan.

⁵¹ Cfr. www.lefigaro.fr/vox/societe/l-appel-de-cent-trente-pretres-au-president-le-11-mai-lais-sez-nous-servir-20200424. Monsignor Robert Le Gall, arcivescovo di Toulouse, ha



vescovi francesi si sono riuniti virtualmente in Assemblea plenaria per discutere della ripresa delle celebrazioni, della catechesi e delle attività caritative.

Nel Comunicato del 28 aprile 2020, in risposta all'annuncio della ripresa delle funzioni religiose il 2 giugno, la Conferenza episcopale francese, in linea - seppure con toni più pacati - con la posizione espressa alcuni giorni prima dalla Conferenza episcopale italiana relativamente alle decisioni del nostro Governo, "prend acte avec regret de cette date qui est imposée aux catholiques et à toutes les religions de notre pays"⁵², proponendo di fare coincidere la data della ripresa con la festa delle Pentecoste, il 31 maggio.

Contro quanto disposto dal decreto del primo ministro dell'11 maggio 2020⁵³ alcune associazioni cattoliche francesi, insieme al Partito della Democrazia Cristiana e a singoli individui, hanno adito, ricorrendo alla procedura d'urgenza del *référé-liberté*⁵⁴, il Consiglio di Stato, che ha ordinato al Governo di revocare il divieto - considerato sproporzionato rispetto all'obiettivo di tutela della salute e, quindi, una violazione grave e manifestamente illegittima della libertà di culto - e di adottare in sua vece misure strettamente proporzionate ai rischi per la salute e congrue all'inizio del "deconfinamento"⁵⁵. Continuando sulla linea della concerta-

dichiarato che i sacerdoti erano stanchi di celebrare nelle chiese vuote e che "il gregge comincia a brontolare, perché c'è un bisogno vitale di accesso ai sacramenti": C. LESEGRETAIN, *Déconfinement: les évêques souhaitent la reprise des messes dès le 11 mai*, 24 avril 2020 (disponibile in www.la-croix.com/Religion/Catholicisme/France/Deconfinement-evêques-souhaitent-reprise-messes-11-mai-2020-04-24-1201091119).

⁵² Communiqué du Conseil permanent de la Conférence des évêques de France, 28 avril 2020 (disponibile in www.paris.catholique.fr/communiqué-du-conseil-permanent-de.html).

⁵³ Il Décret n. 2020-548 dell'11 maggio 2020, art. 10, par. III, ha reiterato il divieto assoluto di assembramento e di riunioni nei luoghi di culto, a eccezione dei funerali con un numero massimo di 20 partecipanti.

⁵⁴ L'articolo L. 3131-18 della legge del 23 marzo 2020, istitutiva del regime d'eccezione, afferma che l'état d'urgence sanitaire è sottoposto al controllo del giudice amministrativo che può sindacare sulle misure amministrative adottate attraverso due procedure cautelari, quella del *référé-suspension* et quella del *référé-liberté*. La procedura d'urgenza del *référé-liberté* è stata prevista nel 2000 (Legge n. 2000-597 del 30 giugno 2000 che istituisce diverse procedure d'urgenza). Il giudice del *référé-liberté*, pur non potendo annullare l'atto amministrativo che ha dato origine alla violazione di una libertà fondamentale, può ordinarne la modifica o la sospensione. Tale procedura rappresenta un efficace e rapido strumento di tutela dei diritti dei singoli e delle collettività.

⁵⁵ Conseil d'État, Ordonnances del 18 maggio 2020, nn. 440366, 440380, 440410, 440531, 440550, 440562, 440563, 440590 (disponibili in www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-18-mai-2020-rassemblements-dans-le-s-lieux-de-culte). Per un commento sull'Ordinanza si veda A. LICASTRO, *La messe est*



zione con i rappresentanti dei culti, è stato quindi adottato il decreto del 22 maggio 2020⁵⁶, con il quale veniva autorizzata la ripresa delle cerimonie religiose, nel rispetto delle necessarie misure di igiene e di sicurezza.

In autunno è stata la Conferenza dei Vescovi di Francia ad alzare i toni, ricorrendo, insieme ad alcune associazioni cattoliche⁵⁷, al Consiglio di Stato contro la decisione del Governo di limitare a 30 il numero di fedeli autorizzati ad assistere alle cerimonie religiose; il Consiglio di Stato ha reiterato le considerazioni esposte nell'Ordinanza del 18 maggio 2020, ritenendo la misura sproporzionata rispetto all'obiettivo di tutela della salute e, quindi, una violazione grave e manifestamente illegittima della libertà di culto, e invitando il Governo a modificarla entro tre giorni⁵⁸.

Anche in Belgio il Consiglio di Stato⁵⁹, ritenendo sproporzionate le restrizioni disposte dal decreto ministeriale del 28 ottobre 2020 relative all'esercizio collettivo del culto, rispetto all'obiettivo della tutela della salute, ha ordinato allo Stato belga di modificarle, almeno temporaneamente, entro il 13 dicembre 2020. Il 12 dicembre è entrato quindi in vigore il nuovo decreto⁶⁰, che ha consentito di celebrare i

servie. Un segnale forte dal Consiglio di Stato francese in materia di tutela della libertà religiosa, in Consulta Online, 2020, II, 312 (www.giurcost.org/studi/licastro2.pdf).

⁵⁶ Décret n. 2020-618 du 22 mai 2020 complétant le décret n. 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

⁵⁷ Nel Comunicato della Conférence des évêques de France si afferma: “[...] le Conseil permanent de la Conférence des évêques de France (CEF), réuni hier soir, a décidé de déposer un référé liberté au Conseil d'État dès ce matin, les évêques estimant qu'ils ont le devoir de veiller à la liberté de culte dans notre pays. Les réactions nombreuses reçues de fidèles, y compris d'autres religions, nous poussent à demander que le droit soit dit”. Cfr. *La Conférence des évêques de France dépose un référé liberté, 27 novembre 2020* (in <https://eglise.catholique.fr/espace-presse/communiqués-de-presse/509675-conference-vevques-de-france-depose-refere-liberte/>).

⁵⁸ Décision du Conseil d'État, n. 446930 del 29 novembre 2020 (disponibile in www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-11-29/446930). Il limite massimo di trenta persone autorizzate ad assistere a cerimonie nei luoghi di culto è stato abolito, e sostituito da un'accoglienza del pubblico subordinata a misure di distanziamento, con il Décret n. 2020-1505 du 2 décembre 2020 modifiant les décrets n. 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n. 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, art. 2 disponibile (in www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042602178).

⁵⁹ Arrêt du Conseil d'État, n. 249.177 du 8 décembre 2020 dans l'affaire A. 232.384/X-17.848.

⁶⁰ Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, 11 décembre 2020 (disponibile in <http://crisiscentrum.be/sites/default/files/documents/files/2021-03/mb11-12.pdf>).



matrimoni civili, i funerali, le cremazioni, e di esercitare collettivamente sia il culto, sia l'assistenza morale non confessionale, come anche le attività svolte dalle associazioni filosofiche non confessionali, purché in ottemperanza delle necessarie misure di igiene e di sicurezza, e con la presenza di un massimo di 15 persone, oltre all'Ufficiale di Stato civile, al ministro di culto, ai bambini e alle bambine fino a 12 anni compiuti.

In Italia, all'avvio del deconfinamento, non sono mancate tensioni tra la CEI⁶¹ e il Governo, superate anche in seguito all'intervento del Papa, che ha invitato tutti alla prudenza e alla moderazione⁶².

Una reazione di grande rilievo accomuna i gruppi religiosi e le associazioni filosofiche non confessionali dei tre Stati in esame: l'aver offerto in molteplici forme un grande sostegno, materiale e psicologico, alle persone in difficoltà. Va rilevato infatti che, se oggi la religione sembra aver rinunciato al ruolo storico di depositaria di certezze in grado di spiegare le cause dei "flagelli" e di proporre rimedi per contrastare la loro diffusione - ruolo ormai svolto dalle autorità scientifiche e civili - indubbiamente ha conservato la sua funzione fondamentale di offrire sostegno psicologico, morale e spirituale nelle situazioni drammatiche, quando la richiesta di senso, l'incertezza, la paura, il "pessimismo dell'intelligenza" ostacolano pesantemente l'„ottimismo della volontà".

Il confinamento forzato e le numerose restrizioni imposte dalla pandemia hanno determinato un netto incremento della navigazione su internet, non solo per motivi professionali e di studio, ma a 360 gradi;

⁶¹ Nel comunicato della Conferenza Episcopale italiana del 26 aprile 2020 si legge: "la Chiesa esige di poter riprendere la sua azione pastorale. [...] Alla Presidenza del Consiglio e al Comitato tecnico-scientifico si richiama il dovere di distinguere tra la loro responsabilità - dare indicazioni precise di carattere sanitario - e quella della Chiesa, chiamata a organizzare la vita della comunità cristiana, nel rispetto delle misure disposte, ma nella pienezza della propria autonomia. I Vescovi italiani non possono accettare di vedere compromesso l'esercizio della libertà di culto. Dovrebbe essere chiaro a tutti che l'impegno al servizio verso i poveri, così significativo in questa emergenza, nasce da una fede che deve potersi nutrire alle sue sorgenti, in particolare la vita sacramentale": Comunicato CEI DPCM, *la posizione della CEI*, 26 aprile 2020 (disponibile in www.chiesacattolica.it/dpcm-la-posizione-della-cei).

⁶² Papa Francesco ha introdotto l'Omelia "Il piccolo linciaggio quotidiano del chiacchiericcio" affermando: "In questo tempo, nel quale si incomincia ad avere disposizioni per uscire dalla quarantena, preghiamo il Signore perché dia al suo popolo, a tutti noi, la grazia della prudenza e della obbedienza alle disposizioni, perché la pandemia non torni": cfr. Omelia del Santo Padre Francesco *Il piccolo linciaggio quotidiano del chiacchiericcio*, celebrazione mattutina trasmessa in diretta dalla cappella di Casa Santa Marta, 28 aprile 2020 (disponibile in www.vatican.va/content/francesco/it/cotidie/2020/documents/papa-francesco-cotidie_20200428_laverita-dellatestimonianza.html).



anche la ricerca di senso, nelle sue multiformi espressioni, ha prodotto un incremento di accessi a siti culturali e religiosi. Uno studio dell'Università di Copenaghen ha evidenziato che in 95 Paesi la ricerca quotidiana su Google del termine "preghiera", o di termini simili, è aumentata del 50% rispetto al periodo precedente la pandemia⁶³. L'ausilio degli strumenti informatici ha offerto all'umanità in questo periodo la possibilità di continuare a lavorare, a studiare, a comunicare, a praticare il culto, a esplorare spazi culturali e ricreativi⁶⁴. La primazia del virtuale, protagonista già da tempo della nostra quotidianità, è diventata un dato inconfutabile durante la crisi pandemica. Molti gruppi religiosi hanno registrato e trasmesso on line le celebrazioni. Il mensile evangelico *Christianity Today* nel periodo più cruento della pandemia così titolava un articolo: "Quando Dio chiude la porta di una chiesa, apre una finestra di navigazione"⁶⁵. Già da diversi anni numerose comunità religiose, soprattutto protestanti, hanno offerto servizi in modalità streaming, sulle reti social e via internet⁶⁶, ma quanto accaduto negli ultimi mesi è senza precedenti. La rete virtuale non ha permesso solo di assistere a liturgie, ma anche di organizzare, da parte dei gruppi religiosi, raccolte di fondi per

⁶³ J. SINDING BENTZEN, *In Crisis, We Pray: Religiosity and the COVID-19 Pandemic*, University of Copenhagen, CEPR, CAGE, maggio 2020 (disponibile in www.Economics.ku.dk/research/corona/Bentzen_religiosity_covid.pdf).

⁶⁴ Mancano, allo stato attuale, dati relativi all'accesso a siti culturali, ma sembra logico ipotizzare anche in questo campo un notevole incremento; la rete ha infatti svolto in questa prospettiva un ruolo estremamente positivo, offrendo la possibilità di accedere al vasto patrimonio librario di molte importanti biblioteche, a musei di tutto il mondo, di assistere a spettacoli teatrali e concerti, di visitare virtualmente le città e i luoghi più interessanti del pianeta.

L'applicazione web dell'Unione europea "Cultural Gems", presente già dal 2018, con le restrizioni imposte dalla pandemia ai viaggi e al turismo è stata integrata con la nuova funzione "La cultura europea da casa", che ha consentito di esplorare virtualmente i musei e le gallerie d'arte d'Europa, di seguire concerti e spettacoli di qualità: cfr. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe/recovery-coronavirus-success-stories/digital/europe-an-culture-home_it.

⁶⁵ K. SHELLNUTT, *When God Closes a Church Door, He Opens a Browser Window*, in *Christianity Today*, 19 March 2020 (in www.christianitytoday.com/news/2020/march/online-church-attendance-covid-19-streaming-video-app.html).

⁶⁶ Già nel 1999, Francesco Margiotta Broglio osservava che, con il "rapidissimo e sostanzialmente incontrollabile cammino della scienza e dei mezzi di comunicazione, avremo presto missionari di tutti i tipi via internet e via cavo": F. MARGIOTTA BROGLIO, *Intervento alla Tavola rotonda su L'evoluzione dei rapporti tra Chiesa e Stati durante il pontificato di Giovanni Paolo II*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, I, 1999, p. 14.



cercare di compensare le perdite finanziarie subite a causa dei confinamenti.

L'accesso attraverso mezzi tecnologici ai messaggi religiosi e alle celebrazioni ha permesso di mantenere vivo un legame tra le diverse comunità religiose e i loro fedeli, ma non è privo di aspetti da considerare, tra cui la possibile perdita d'importanza della dimensione comunitaria e della condivisione di valori, di emozioni, di modi di essere e di percepire la realtà; il rischio è quello di considerare identiche le modalità di partecipazione, fisica e virtuale, alle celebrazioni religiose⁶⁷. Alle considerazioni esposte bisogna aggiungere un dato che emerge dalle statistiche degli ultimi anni, da cui risulta un'evidente e progressiva flessione della pratica religiosa soprattutto nei Paesi di tradizione cattolica⁶⁸.

Un ulteriore dato potrebbe profilarsi come rilevante: sarebbe interessante infatti comprendere se e in quale misura i palinsesti televisivi delle reti nazionali dei diversi Stati abbiano cercato di compensare le limitazioni imposte all'esercizio pubblico del culto, incrementando la

⁶⁷ Il vaticanista Robert Mickens, riflettendo sulla generalizzazione delle celebrazioni religiose on line, evidenzia il rischio di sminuire una delle caratteristiche fondamentali del cristianesimo cattolico, la sua ricca tradizione dei sacramenti e della liturgia: cfr. **R. MICKENS**, *Catholics continue to stumble liturgically through the pandemic* (in <https://international.la-croix.com/news/letter-from-rome/catholics-continue-to-stumble-liturgically-through-the-pandemic/12201>). Sulle strategie comunicative adottate dalle chiese si veda **E. PACE**, *Il respiro corto dello Spirito nelle mega-chiese, ai tempi della pandemia*, in *Comparative Cultural Studies: European and Latin American Perspectives*, 13, 2021, pp. 21-35.

⁶⁸ Da un sondaggio coordinato da Stephen Bullivant, effettuato in Europa nel 2018 dalla St. Mary University Twickenham di Londra in collaborazione con l'Institut Catholique de Paris e con il Benedict XVI Centre for Religion and Society, risulta che la proporzione di giovani adulti (16-29 anni) senza appartenenza religiosa è del 91% nella Repubblica Ceca, 80% in Estonia, 75% in Svezia, 64% in Francia; solo il 2% dei giovani adulti cattolici in Belgio afferma di partecipare alla messa settimanalmente, il 3% in Ungheria e Austria, il 5% in Lituania, il 6% in Germania, il 7% in Francia; in Francia il 26% dei giovani si dichiara cattolico, il 10% islamico, il 2% protestante (i dati sono disponibili in www.stmarys.ac.uk/research/centres/benedict-xvi/docs/2018-mar-europe-young-people-report-eng.pdf).

La pratica religiosa cattolica decresce progressivamente nei tre Paesi oggetto di analisi nel presente contributo: per la Francia si veda **G. CUCHET**, *Le catholicisme a-t-il encore de l'avenir en France?*, Seuil, Paris, 2021; per l'Italia cfr. **F. GARELLI**, *Gente di poca fede. Il sentimento religioso nell'Italia incerta di Dio*, il Mulino, Bologna, 2020; per il Belgio cfr. **C. SÄGESSER**, *Rapport annuel de l'Église catholique en Belgique: un portrait chiffré riche d'enseignements*, in *Les @nalyzes du crisp en ligne*, 8 dicembre 2018 (disponibile in www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2018-12-18_ACL-Sagesser_C-2018-Orela-_Rapport_annuel_de_l_Eglise_catholique_en_Belgique.pdf).



quantità di tempo e spazio dedicati alla programmazione religiosa⁶⁹. Al momento non sono tuttavia disponibili dati attendibili al riguardo.

5 - Osservazioni conclusive

È ancora difficile tracciare un bilancio complessivo sulla congruità, l'efficacia, la rapidità e la proporzionalità della risposta alla crisi pandemica posta in essere dai tre Stati considerati; dalla breve disamina compiuta sembra potersi concludere che le misure adottate potrebbero essere considerate indispensabili e proporzionate allo scopo perseguito, criteri peraltro richiamati dagli stessi atti limitativi dei diritti. La ricerca di proporzionalità può ravvisarsi nel non obbligare la chiusura dei luoghi di culto, nel limitare il divieto alle sole cerimonie collettive, a eccezione dei matrimoni e delle esequie (in Italia permesse solo dal 4 maggio 2020), nel consentire l'esercizio del culto individuale. Va ribadito che le limitazioni non hanno riguardato infatti la libertà religiosa in sé e per sé, ma solo la sua dimensione collettiva, essendo necessario preservare prioritariamente il diritto alla vita e alla salute.

⁶⁹ Relativamente all'Italia, osserva Alessandro Ferrari: «Il virus è laico e pluralista, la nostra mentalità - e quella delle nostre prassi - un poco meno. È comprensibile, ad esempio, che il sistema radiotelevisivo "di Stato" cerchi di compensare la limitazione della libertà culturale dei fedeli cattolici con un'ampia copertura televisiva dei riti di questa tradizione religiosa. Ben comprensibile, finanche doveroso, ma non può passare inosservato, come un atto dovuto»: **A. FERRARI**, *Covid-19 e libertà religiosa*, 6 aprile 2020 (disponibile in www.settimananews.it/diritto/covid-19-liberta-religiosa/).

Va inoltre considerato che la ripartizione dello spazio televisivo destinato alle confessioni, del tutto sbilanciato in favore della cattolica, non consente di parlare di pluralismo religioso nel sistema radiotelevisivo italiano. Per una panoramica sui dati si veda *Critica Liberale*, n. 4, Biblion. Per approfondimenti in tema di libertà di informazione e pluralismo informativo si veda: **E. CHELI**, *Libertà di informazione e pluralismo informativo negli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2007, p. 1405 ss.; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 108 ss.; **C. CARDIA**, *Confessioni religiose e RAI-TV (Considerazioni preliminari)*, in **AA. VV.**, *Il pluralismo confessionale nell'attuazione della Costituzione*, Jovene, Napoli, 1986; p. 215 ss.; **A. LICASTRO**, *Il pluralismo religioso nel settore dei "media"*, in S. DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia - Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, il Mulino, Bologna, 2012; **M. TOSCANO**, *L'ordinamento radiotelevisivo e la comunicazione religiosa*, in G. CASUSCELLI (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2013, p. 433 ss.



In merito all'interrogativo posto all'inizio di queste brevi riflessioni, va rilevato che la prassi adottata da tutti e tre gli Stati può considerarsi conforme al diritto della Unione europea e alla Convenzione EDU. I Paesi hanno infatti operato in piena sintonia con le raccomandazioni e con le indicazioni messe a disposizione degli organi europei⁷⁰.

⁷⁰ Durante la prima ondata pandemica il Consiglio d'Europa ha redatto "une boîte à outils", documenti informativi per gli Stati membri, in cui si legge: "3.3. Droit au respect de la vie privée, à la liberté de conscience, à la liberté d'expression, à la liberté de réunion et d'association. La jouissance effective de tous ces droits et libertés consacrés par les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention est l'un des repères marquants de nos sociétés démocratiques modernes. Ces droits et libertés ne peuvent être restreints que si ces restrictions sont prévues par la loi et proportionnées au but légitime poursuivi, y inclus la protection de la santé. Les restrictions significatives aux activités sociales usuelles, notamment l'accès aux lieux de culte publics, les rassemblements publics, les cérémonies de mariage et de funérailles, risquent inévitablement d'ouvrir la voie à des 'griefs défendables' fondés sur les dispositions susmentionnées. Les autorités doivent faire en sorte que ces restrictions, qu'elles soient basées ou non sur une dérogation, soient clairement prévues par la loi, conformément aux garanties constitutionnelles applicables et proportionnées aux buts pour lesquelles elles ont été imposées. Si des restrictions plus strictes aux droits susmentionnés sont susceptibles d'être justifiées en temps de crise, des sanctions pénales sévères en revanche sont préoccupantes et doivent faire l'objet d'un contrôle strict. Les situations exceptionnelles ne devraient pas être instrumentalisées pour donner des moyens pénaux accrus. Un juste équilibre entre sanction et prévention est le meilleur, voire le seul, moyen de respecter la condition de proportionnalité posée par la Convention": **CONSEIL DE L'EUROPE**, *Respecter la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19. Une boîte à outils pour les États membres*, Documents d'information, 7 aprile 2020, pp. 6, 7 (disponibile in <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecter-la-democratie-l-etat-de-droit-et-les-droits-d/16809e1f3f>).

Nella Raccomandazione *Staying safe from COVID-19 during winter* del 2 dicembre 2020 la Commissione europea ha invitato a svolgere le celebrazioni religiose in modalità online, o tramite i canali radiotelevisivi, avendo cura di vietare il canto corale e di prevedere l'uso delle mascherine: cfr. **EUROPEAN COMMISSION**, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Staying safe from COVID-19 during winter* (disponibile in https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/preparedness_response/docs/covid-19_stayingsafe_communication_en.pdf).

In risposta alla citata Raccomandazione, il 18 dicembre 2020 la Comece ha stilato una Nota nella quale ha lamentato la violazione di quanto disposto dall'art. 17 TFUE, in particolare l'indebita ingerenza delle Istituzioni europee nelle politiche ecclesiastiche nazionali e il mancato dialogo con le chiese propedeutico all'adozione della Raccomandazione: cfr. *Comece addresses the EU Commission on Covid-19 strategy* (in <http://www.comece.eu/comece-addresses-the-eu-commission-on-covid-19-strategy>).

Recentemente il Servizio di Ricerca del Parlamento Europeo ha pubblicato un interessante studio, *"Le droit à la santé, une perspective de droit comparé"*, in cui si afferma che: "Le droit à la santé et le droit à la vie se placent dans le droit du CdE au même niveau que les autres droits et libertés. Les premiers devraient néanmoins prévaloir sur les autres, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité. Le droit des



La diversità delle prassi adottate nei 27 Stati membri rende difficoltoso individuare uno standard europeo nella gestione della crisi pandemica; del resto l'Unione europea permane finora unita essenzialmente a livello economico. La reazione delle Istituzioni europee è sembrata a volte confusa e scarsamente incisiva, ma non va dimenticato che l'Unione europea è incompetente in materia religiosa e che "non pregiudica" (art. 17 TFUE) i sistemi nazionali di rapporti Stato-fenomeno religioso; molto più decisa è stata invece la sua reazione a livello economico, con la realizzazione di diversi strumenti di contrasto alle gravi conseguenze della pandemia. Tra questi si segnala in particolare il Recovery fund - Next Generation EU, collegato al Quadro finanziario pluriennale del 2021-2027.

Sul piano nazionale, dall'approccio comparativo emerge che il dovere "primordiale" sul quale i tre Paesi analizzati hanno fondato il loro operato è stato quello di tutelare in primis il diritto alla vita e alla salute. In Italia il dialogo "multilaterale", inclusivo di gruppi confessionali privi di intesa, finalizzato a sottoscrivere Protocolli per la ripresa delle celebrazioni religiose, potrebbe considerarsi un segnale di apertura, una "risposta creativa, in grado di rispondere a bisogni concreti tenendo conto delle differenze che caratterizzano il pluralismo religioso nazionale"⁷¹. Pur senza enfatizzare il significato del dialogo - di natura pragmatica, derivante da una situazione emergenziale e dall'esito prettamente circoscritto all'ambito amministrativo - va rilevata un'inedita attenzione da parte politica nei confronti di soggetti religiosi finora confusi in una nebulosa di indistinti. È illusorio considerarlo un primo passo verso una possibile riformulazione della politica ecclesiastica italiana, cristallizzata in una struttura gerarchica piramidale sempre più inadeguata ad assicurare una governance che garantisca una sostanziale uguaglianza di tutte le fedi e di tutte le convinzioni?

Nella rinascita post-pandemica la speranza continua a essere quella nutrita da Jemolo per l'Italia del dopoguerra:

"Nell'Italia rinata, di fronte allo Stato non ci sarà che il cittadino, con parità di diritti, abbia o non abbia una confessione religiosa, e quale

populations à la meilleure santé possible est par ailleurs particulièrement significatif du modèle social européen; les États membres doivent prévenir les risques et mettre en place des dispositifs de soins et de sécurité sociale"; cfr. J. ZILLER, *Le droit à la santé, une perspective de droit comparé*, Conseil de l'Europe, Septembre 2021, EPRS, Service de recherche du Parlement européen, Unité Bibliothèque de droit comparé, p. 3 (in [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698030/EPRS_STU\(2021\)698030_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/698030/EPRS_STU(2021)698030_FR.pdf)).

⁷¹ Così si esprime Pierluigi Consorti in L.M. GUZZO, *Riprendono anche i riti*, cit.



questa sia. [...] Le speranze andrebbero anche oltre, almeno in chi scrive. In una Chiesa non desiderosa di Concordati, ma solo di libertà, e che questa ricercasse nell'applicazione, per quanto possibile, ai suoi istituti del diritto comune⁷².

La diversità delle prassi adottate nei Paesi comunitari mostra il carattere di "cantiere in costruzione" del modello di laicità europea⁷³, che nonostante la già ricordata incompetenza dell'Unione in materia religiosa, sta di fatto emergendo attraverso la giurisprudenza europea e le fonti, tra le quali un ruolo centrale riveste l'art. 17 TFUE. Il terzo comma di tale articolo, nonostante gli indubbi profili critici⁷⁴, risulta trasposto nella prassi adottata dai tre Stati, i quali, seppure con tempi differenti, hanno instaurato un costruttivo dialogo con i rappresentanti delle diverse fedi e convinzioni (questi ultimi solo in Belgio e in Francia⁷⁵). Il dialogo ha attribuito agli interlocutori una posizione specifica; da una parte si situa l'autorità civile con i suoi diritti e doveri di tutelare l'interesse generale, dall'altra gli attori religiosi, interpreti di interessi collettivi ma particolari; la ricerca di mediazione non può prescindere dal riconoscere allo Stato

⁷² **A. C. JEMOLO**, *Per la pace religiosa d'Italia*, in G. SPADOLINI (a cura di), *Quaderni della Nuova Antologia*, XXIII, Le Monnier, Firenze, 1985, p. 34.

⁷³ Per approfondimenti sul paradigma di laicità europea si vedano K. MYCHALSKI, N. ZU FURSTENBERG (a cura di), *Europa laica e puzzle religioso*, Marsilio, Venezia, 2005; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in **F. MARGIOTTA BROGLIO**, **C. MIRABELLI**, **F. ONIDA**, *Religione e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, il Mulino, Bologna 2000, p. 87 ss.; **M. VENTURA**, *La laicità nell'Unione europea. Diritti, mercati, religione*, Giappichelli, Torino 2001; **I.C. IBÁN**, *Europa, diritto, religione*, il Mulino, Bologna, 2011; **S. FERRARI**, *Rapporti tra Stato e Chiesa. Un modello europeo*, in *Antonianum*, 2005, 4, LXXX, p. 699 ss.

⁷⁴ Per approfondimenti **R. MAZZOLA**, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in *Diritto ecclesiastico*, 3-4, 2013, pp. 509, 510; **G. ROBBERS**, *Europa e religione: la dichiarazione sullo status delle Chiese e delle organizzazioni non confessionali nell'atto finale del trattato di Amsterdam*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 1998, p. 393 ss.; **J. FERRER ORTIZ**, *Iglesias y organizaciones no confesionales en la Unión Europea. El artículo 17 del TFUE*, in *Ius Canonicum*, 2017, vol. 57 (114), p. 997 ss.; **P. ANNICCHINO**, *Il Dialogo con i gruppi religiosi e le organizzazioni non confessionali nel Diritto dell'Unione europea: a proposito di una recente pronuncia del Mediatore europeo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013, p. 753 ss.; **A.G. CHIZZONITI** (a cura di), *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni confessionali nell'Unione europea*, Vita e Pensiero, Milano, 2002.

⁷⁵ Per la condizione discriminata delle associazioni filosofiche non confessionali si veda **M. CROCE**, *An Agreement Denied: How Non-Denominational Philosophical Associations are Discriminated by Italian Law*, in A. ORIOLI (a cura di), *Non-Believers' Europe: Model of Secularism, Individual Statuses, Collective Rights* (Bruxelles, 22-23 marzo 2018), Nessun Dogma, p. 72 ss.



l'autorità di limitare la manifestazione collettiva della libertà religiosa se confliggente con l'interesse generale, fondato, nel caso specifico, sulla necessità di contenere la diffusione del virus.

In ultima analisi nei tre Stati il dialogo ha avuto a oggetto il quomodo, ovvero le modalità idonee ad attuare le limitazioni, non l'an, ovvero l'opportunità da parte statale di adottare simili provvedimenti, necessitati dalla constatazione che le riunioni e gli assembramenti costituissero una delle principali occasioni di contagio. Questo approccio, condiviso nei Paesi considerati, rivela, nonostante le differenti architetture ordinamentali, un agire di fondo comune e improntato alla laicità, intesa come imparzialità ed equidistanza della sfera statale nei confronti della sfera religiosa. L'auspicio è che tale agire laico non sia in futuro dettato solo da esigenze emergenziali, ma diventi una prassi consolidata, un paradigma da declinare quotidianamente per rispondere alle sfide di una società sempre più plurale.