



Marco Croce

(ricercatore di Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze giuridiche)

Il problema dei limiti alla libertà religiosa alla prova della pandemia: specialità o privilegio? (a margine delle relazioni di Silvia Baldassarre, Simone Gianello e Paolo Zicchittu)¹

The problem of limits to religious freedom under the pandemic test: specialty or privilege? (about the reports by Silvia Baldassarre, Simone Gianello and Paolo Zicchittu)¹

SOMMARIO: 1. Premessa: sui così detti limiti impliciti - 2. Le misure limitative della libertà religiosa alla prova dei test di bilanciamento - 3. Il ritorno della specialità (o del privilegio) nella seconda fase della pandemia.

ABSTRACT: In this contribution, which takes its cue from the reports by Silvia Baldassarre, Simone Gianello and Paolo Zicchittu, the author makes some brief remarks on the subject of limits to religious freedom, the difficulties of balancing them, and the legitimacy of differential treatment between spiritually connoted activities.

1 - Premessa: sui così detti limiti impliciti

Le relazioni che ci troviamo a discutere offrono spunti davvero interessanti per tornare a riflettere su un tema non nuovo, che sembrava in parte essersi assestato e avere dunque esaurito le possibilità di indagine, e che invece mostra di avere ancora molti margini di problematicità da risolvere. Ma, prima di svolgere alcune riflessioni stimulate dai lavori dei giovani studiosi che abbiamo sentito, partiamo da alcuni punti difficilmente discutibili che, curiosamente, in dottrina, proprio alla luce degli eventi seguiti alla pandemia, hanno trovato voci dissenzienti francamente poco comprensibili.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 63 del 2016, ha con molta precisione - e direi definitivamente - inquadrato il tema dei limiti impliciti

¹ Contributo selezionato dal Comitato organizzatore - Paper selected by the organizing Committee.



alle libertà e in particolare alla libertà religiosa; certo, lo ha fatto in tema di edilizia di culto, ma nell'ambito di una parte motivazionale di taglio dottrinario e a valenza generale.

Rileggiamo quel passo:

«Nella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v'è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al "buon costume", ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 19 Cost.; né si contesta che, qualora gli appartenenti a una confessione si organizzino in modo incompatibile "con l'ordinamento giuridico italiano", essi non possano appellarsi alla protezione di cui all'art. 8, secondo comma, Cost. Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi "tiranno" (sentenza n. 85 del 2013). Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto - nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra - sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza».

Ha molto sorpreso chi scrive che, dinanzi a questo recente e molto chiaro pronunciamento, quando la libertà religiosa è stata limitata - indirettamente (in realtà a essere limitata è stata la libertà di circolazione per motivi di sanità così come previsto dall'art. 16 Cost. come ha chiaramente statuito la Corte con la recentissima sentenza n. 127 del 2022) - in virtù delle necessità scaturenti da esigenze promananti dall'art. 32 Cost., si sia in qualche maniera gridato allo scandalo, asserendo, ad esempio, che l'unico limite potesse essere il buon costume o che il Concordato impedisse di limitare la libertà di culto.

In tutta evidenza, secondo il chiaro disposto della Corte - e secondo la logica generale che presiede al sistema delle libertà - anche la libertà religiosa conosce la possibilità di essere limitata se esistono necessità che scaturiscano da altri principî e valori costituzionali.

Il tema dunque avrebbe comunque sempre dovuto essere non quello della possibilità di limitarla ma quello, appunto, della necessità, della proporzionalità e della ragionevolezza delle misure limitative.

Ed è appunto su questo aspetto che opportunamente le relazioni offrono spunti di interesse e di riflessione.



2 - Le misure limitative della libertà religiosa alla prova dei test di bilanciamento

I nodi problematici che emergono dai lavori esaminati mi pare siano essenzialmente due: a) le difficoltà del bilanciamento e b) il peso politico dei gruppi religiosi che hanno mi sembra alla fine comportato un trattamento differenziato e privilegiario (pur nella permanenza delle limitazioni) per il fenomeno religioso.

Pur nella diversità degli approcci e delle conclusioni i lavori di Greta Pavesi e di Simone Gianello e Paolo Zicchittu fanno bene emergere questi nodi. Un altro aspetto che mi pare emerga da questi contributi - che mi sembra sia stato condiviso anche da Marcello Toscano nel suo intervento - è quello della sostanziale omogeneità degli interventi assunti in sistemi giuridici che declinano diversamente il principio di laicità dello Stato, a riprova del fatto che ci siamo trovati di fronte a un fenomeno caratterizzato da una marcata oggettività che ha richiesto una risposta urgente e sostanzialmente omogenea nei diversi paesi.

Ma veniamo a qualche sommaria considerazione sui nodi problematici prima menzionati: analizzando comparativamente le risposte che i giudici hanno dato in risposta ad azioni giudiziarie che tendevano a far dichiarare illegittime le limitazioni che negli Stati Uniti, in Francia e in Germania i vari Governi avevano predisposto, i lavori qui considerati fanno emergere due modi diversi di approccio riguardo alle limitazioni della libertà religiosa e alla valutazione della loro legittimità. Pare potersi infatti sottolineare una non trascurabile diversità di approccio: mentre la giurisprudenza tedesca è stata molto rigorosa nel mantenersi il più possibile sul piano dell'oggettività materiale e scientifica, giudicando sempre e comunque alla luce della ragionevolezza "oggettiva" delle limitazioni, facendo sempre attenzione alla necessità e alla proporzionalità delle restrizioni a prescindere da ogni elemento valutativo riguardante la maggiore o minore importanza dell'attività in questione, pare invece che negli USA e in Francia, mano mano che si passava a fasi in cui le limitazioni cominciavano a essere messe in discussione, si sia scivolati verso valutazioni che avevano più a che fare con una presunta maggiore importanza delle attività religiose (che dunque avrebbero avuto maggiore diritto a vedersi togliere le limitazioni che i Governi ponevano nei confronti delle restanti attività).

Mi pare che l'approccio tedesco sia il più rispettoso rispetto al principio di laicità e alla necessità di considerare le attività da vietare, ai fini della tutela della salute, sulla base di parametri oggettivi (cubature dei locali, numero di partecipanti, ecc.). L'altro approccio, basato su giudizi di



valore e sulla essenzialità di un'attività, apre infatti la porta a discriminazioni che sembrano sornite di ragionevolezza (come ha dimostrato il caso italiano dove a fronte della possibilità di riunirsi per motivi religiosi nella così detta Fase 2 non ha corrisposto la stessa possibilità di riunirsi per motivi culturali - come ben ha sottolineato Marcello Toscano).

Non che non sia possibile distinguere le varie attività in ragione di una loro intrinseca caratteristica - ciò che potrebbe portare a regolazioni anche diverse - ma sicuramente una distinzione basata su una valutazione statale della essenzialità per le persone di un'attività rispetto a un'altra non pare compatibile con il rispetto della libertà di coscienza: sta agli individui e ai gruppi decidere ciò che per loro è essenziale, non allo Stato.

Queste considerazioni conducono direttamente sul campo del secondo nodo problematico: laddove infatti un trattamento migliore e preferenziale nelle seconde fasi della pandemia c'è stato, ciò sembra essersi verificato sulla base del peso politico dei gruppi di pressione religiosamente caratterizzati. Parrebbe dunque essere essenziale, nell'approccio a questi problemi, cercare di ricostruire i contesti in cui l'attività di questi gruppi è stata prestata, le loro dinamiche interne, le loro interazioni con la politica nazionale.

Piuttosto significativo mi pare essere il fatto che in diversi paesi gruppi religiosi identici abbiano avuto comportamenti diversi: probabilmente questo è dovuto alle differenze di *status*, di riconoscimento giuridico e politico, nei diversi ordinamenti; dalle relazioni ascoltate è emerso infatti che, ad esempio, negli USA siano stati i Pentecostali a premere per l'allentamento delle misure e per il riconoscimento di un trattamento diverso e migliore basato sulla maggiore essenzialità dell'elemento religioso, in Belgio invece alcune sigle dell'Islam, da noi in Italia la CEI.

3 - Il ritorno della specialità (o del privilegio) nella seconda fase della pandemia

Pur in un contesto di perdurante limitazione della libertà religiosa - ma, si ripete, a essere limitata era la nostra libertà in tutti i suoi aspetti a causa della impossibilità di circolare liberamente -, cessata la fase iniziale di emergenza totale che ha giustificato compressioni pesantissime dei diritti costituzionali, l'allentamento delle misure restrittive ha visto riemergere un trattamento differenziato riguardo alle riunioni per motivi religiosi.



Lungi dunque da trattamenti *in peius*, le attività religiosamente orientate hanno visto invece riemergere, nei loro confronti, atteggiamenti ispirati al *favor religionis*. Certo, se analizziamo comparativamente le misure raffrontandole con quelle prese nei confronti delle attività economiche si può continuare forse a poter rilevare un *favor* nei confronti di queste ultime. Ma certamente questo trattamento favorevole durante tutte le fasi della pandemia (si pensi all'apertura degli esercizi commerciali) è stato dovuto in gran parte a necessità davvero essenziali dal punto di vista materiale come quelle di potersi nutrire, di poter accedere all'acquisto di medicinali e dispositivi di protezione, ecc.

Se invece spostiamo correttamente l'ottica sul settore così detto *no profit*, sulle attività che caratterizzano spiritualmente la vita delle persone, si noterà invece che è prepotentemente tornata alla ribalta, senza che i pubblici poteri si siano dati cura di evitare discriminazioni, una visione della libertà religiosa come soggettivamente od oggettivamente privilegiante che sembrava essere ormai tramontata. E questo, oltre a dimostrare che questi temi sono "inesauribili" e che quindi è sempre necessario continuare a studiarli nelle loro evoluzioni e nelle loro diverse sfaccettature, ovviamente pone dei seri dubbi sulla tenuta del principio di laicità in contesti emergenziali, dal momento che in assenza di parametri oggettivi per discriminare tra un'attività e l'altra (che giustificerebbero con certezza regimi speciali e diversi), tutte le valutazioni basate sull'essenzialità di una attività non possono che portare a trattamenti discriminatori.