



**Marcello Toscano**

(professore associato di Diritto ecclesiastico presso l'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

**Metodo concertativo e tecniche di bilanciamento nella disciplina giuridica della libertà religiosa in tempi di emergenza (a margine delle relazioni di Silvia Baldassarre, Simone Gianello e Paolo Zicchittu)<sup>1</sup>**

*Concertative method and balancing techniques in the legal discipline of religious freedom in times of emergency  
(about the reports by Silvia Baldassarre, Simone Gianello and Paolo Zicchittu)*

**SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Metodo concertativo, bilateralità e laicità - Paesi diversi, bilanciamenti simili.**

ABSTRACT: In this contribution, which takes its cue from the reports by Silvia Baldassarre, Simone Gianello and Paolo Zicchittu, the author makes some brief considerations about the method followed - and the balancing results achieved - by the political decision-maker in the emergency management of religious freedom.

### **1 - Premessa**

Le due relazioni che abbiamo appena sentito offrono numerosi spunti di riflessione, che mi pare possano essere distinti, in una visione d'insieme, in funzione del punto focale centrale intorno al quale i relatori hanno scelto di articolare le proprie considerazioni.

Infatti, mentre Silvia Baldassarre si è concentrata innanzitutto sul metodo - unilaterale, concertato, e via dicendo - adottato nei diversi Paesi per dare forma a una disciplina giuridica della libertà di culto adeguata al così detto tempo dell'emergenza, Simone Gianello e Paolo Zicchittu hanno rivolto attenzione per lo più agli esiti del bilanciamento tra libertà di religione, da una parte, ed esigenze di tutela della salute pubblica, dall'altra.

---

<sup>1</sup> Contributo selezionato dal Comitato organizzatore - Paper selected by the organizing Committee.



I due contributi possono quindi essere letti come felicemente complementari; tuttavia, per chiarezza, mi pare opportuno tenere distinte le mie considerazioni a margine delle relazioni di Silvia Baldassarre (§ 2) e di Simone Gianello e Paolo Zicchittu (§ 3).

## 2 - Metodo concertativo, bilateralità e laicità

Quanto alla relazione di Silvia Baldassarre, premesso che si tratta di una ricostruzione ricca di spunti, mi pare che tra questi, come ho anticipato, i più fecondi siano quelli concernenti il metodo adoperato nei Paesi-campione per disciplinare la libertà di culto in fase emergenziale. In questa prospettiva, basti ricordare i seguenti due aspetti, giustamente evidenziati nella relazione.

Innanzitutto, la diversità degli approcci metodologici adottati in Italia, Francia e Belgio non trova corrispondenza in un'analogia diversificazione degli esiti di bilanciamento, che appaiono invece sorprendentemente simili.

In secondo luogo, questa convergenza in termini di politica normativa della libertà di culto 'emergenziale' sembra stridere, almeno a prima vista, con i connotati differenti - per certi versi propriamente antitetici - che la laicità dello Stato assume nei tre Paesi considerati: diverse laicità, simili esiti.

A partire da queste considerazioni le nostre riflessioni potrebbero prendere tante direzioni diverse; quelle che vorrei condividere con voi si muovono in particolare lungo un filo rosso identificato dal termine *bilateralità*.

Innanzitutto, abbiamo sentito come al metodo concertativo si sia ricorsi dapprima - da subito - in Francia e solo successivamente negli altri Paesi di riferimento. In Italia, in particolare, all'apertura del tavolo si è giunti solo dopo l'accesa reazione confessionale - *in primis* della Conferenza Episcopale Italiana - suscitata dall'atteso e non realizzato affievolimento delle misure restrittive della libertà di culto nella così detta 'fase due', quando si andavano per la prima volta temperando le rigide misure che avevano caratterizzato il confinamento di marzo-aprile 2020.

Quest'apparente maggiore propensione al dialogo di quella Francia - erede dell'impostazione che, con le parole di Victor Hugo, Silvia Baldassarre riassume nella massima "l'État chez lui, l'Église chez elle" - potrebbe sembrare dissonante se considerata alla luce dei diversi "modelli di laicità storicamente sedimentatisi" negli Stati considerati: propositivo e aperto al dialogo quello italiano, tendenzialmente rigido e indifferente (quando non proprio ostile) quello francese.



Sarebbe interessante chiedersi il perché.

Non voglio provare a dare in questa sede risposte - inevitabilmente sbrigative - a un interrogativo così complesso; mi limiterò quindi a condividere con voi alcune suggestioni.

Innanzitutto, mi pare di poter rilevare senza tema di smentita come, in materia di diritto e religione e in linea con la pregressa politica macroniana (e non solo), le autorità francesi in carica si siano dimostrate più 'disinvolte' nell'approccio al dialogo con le parti sociali, quantomeno rispetto all'Esecutivo italiano. All'inizio del XXI secolo - si potrebbe dedurre - la Francia separatista pare quindi più propensa dell'Italia concordataria a un confronto con le organizzazioni religiose e con quelle a esse assimilate: qualcosa di simile, volendo, a quel "dialogo aperto, trasparente e regolare" che, ai sensi dell'art. 17.3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) - giustamente richiamato, infatti, nella relazione di Silvia Baldassarre - l'Unione instaura e mantiene con le chiese e le organizzazioni filosofiche e non confessionali, delle quali sono riconosciuti "l'identità e il contributo specifico".

Se così è, certamente a ciò può aver contribuito la circostanza che la Francia sia più vicina 'per sentimento', rispetto all'Italia, a quel dialogo "aperto" che, superando la selezione soggettiva imperniata sulla qualificazione religiosa, estende la platea dei potenziali interlocutori a ricomprendere anche le organizzazioni filosofiche e non confessionali.

Ma forse c'è dell'altro.

Mi pare infatti che, al di là della maggiore o minore propensione culturale ad assimilare nel trattamento giuridico le chiese e le organizzazioni 'di senso' non religiose, la circostanza per cui il dialogo si sia realizzato con maggior facilità in Francia derivi soprattutto da un altro fattore, che ha a che fare con il diverso inquadramento giuridico del confronto Stato-confessioni.

Da una parte, infatti, in un sistema come quello francese - perdonatemi le semplificazioni, che mi concedo solo per non esondare dal ruolo e dal tempo assegnatimi - di regola l'apertura di un tavolo con le organizzazioni religiose non coinvolge alcun "rapporto" interordinamentale: gli esiti del confronto si realizzano tutt'al più sul piano della concertazione amministrativa e la bilateralità in senso proprio - per come noi la intendiamo - non è chiamata in causa.

Nella nostra esperienza (politica e giuridica) le cose stanno in un altro modo. In Italia, ogniqualvolta si ventili l'ipotesi di un tavolo di confronto Stato-confessioni, immediatamente fa capolino lo 'spirito' della bilateralità, di una bilateralità (in senso proprio) che si collega direttamente a una trama di contenuti costituzionali primari - sul punto



tornerò a breve - e che, in quanto tale, è fortemente impegnativa anche dal punto di vista *lato sensu* politico, così che talvolta si assiste a una vera e propria 'fuga dalla bilateralità' (un esempio su tutti: la sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale, che depotenzia la bilateralità da principio a "metodo").

In altri termini, non mi pare sorprendente che in un sistema 'a bilateralità grave' come quello italiano - in cui la strada dell'accordo di vertice è l'unica concessa dallo Stato alle confessioni per risalire la piramide del privilegio - la tendenza al dialogo sia minore di quanto accade in un sistema (com'è invece quello francese) in cui: a) la responsabilità politica che deriva dall'aver aperto un confronto con le chiese e le altre organizzazioni assimilate è di modesta entità; b) in nessun caso si può, comunque, parlare di bilateralità in senso tecnico.

Proseguendo in quest'ordine di considerazioni, mi sentirei anche di affermare che quanto è accaduto in Italia nella primavera del 2020 non sia in rapporto stretto con il principio costituzionale di bilateralità: i protocolli per la ripresa delle celebrazioni non sono, a mio avviso (e non solo mio), espressione di quel principio.

Mi pare utile ricordare che quest'ultimo, per come si incastona nella trama dei canoni costituzionali primari - non dimentichiamo che si tratta di un riflesso immediato del principio supremo di laicità -, discende dal combinato operare di altri due principi: quello interventista-personalista e quello di distinzione degli ordini. In sintesi: da una parte i rapporti Stato-confessioni sono necessari per consentire una migliore tutela della libertà di religione (artt. 3, secondo comma, e 19 Cost.) e, dall'altra, quei rapporti possono essere regolati solo mediante accordo perché il principio di distinzione degli ordini (art. 7, primo comma, Cost.) impedisce interventi unilaterali da parte dello Stato. Nessuna bilateralità sarebbe invece imposta in un ordinamento: a) tendenzialmente disinteressato di fronte al fenomeno religioso oppure, b) non vincolato dall'autolimitazione derivante dal principio di distinzione degli ordini.

Tornando al tema specifico che qui ci occupa, è possibile rilevare come l'intera materia delle misure di contenimento anti-contagio rientrasse nell'ordine dello Stato: i protocolli di cui sopra, infatti, non sono altro che declinazioni concertate, ritagliate (nemmeno sempre) sulle specificità dei diversi gruppi di confessioni, di regole definite a priori e unilateralmente dallo Stato nel pieno esercizio di una sovranità in senso pieno all'interno del proprio ordine.

Non mi stupisce quindi che, pur in un sistema nel quale la semplice apertura di un tavolo viene spesso caricata di significati, si sia deciso di estendere la sottoscrizione dei protocolli a confessioni tradizionalmente



escluse dall'élite dei concordati e delle intese: la ragione - semplice - è che in questo caso non era chiamata in causa la bilateralità in senso proprio.

Da questo punto di vista sarei quindi meno ottimista di Silvia Baldassarre, quantomeno dove afferma che il metodo impiegato in Italia sia stato espressione di un "agire laico": a me pare, invece, che quel metodo possa essere considerato espressivo di un certo neo-giurisdizionalismo (basti pensare al raggruppamento delle confessioni ai fini della sottoscrizione - tutte tranne la Chiesa cattolica) e che l'Esecutivo italiano abbia acconsentito ad ampliare il tavolo dei protocolli oltre la cerchia soggettiva delle confessioni con intesa sol perché, da questa modesta apertura, non derivava alcuna conseguenza significativa di medio-lungo periodo.

Sarei, ovviamente, ben felice di dovermi ricredere qualora dovessimo assistere a breve all'apertura di vere e proprie trattative finalizzate alla stipula di intese con l'Islam italiano.

### 3 - Paesi diversi, bilanciamenti simili

Guardando, ora, alla relazione di Simone Gianello e Paolo Zicchittu, come ho già anticipato mi pare che qui il maggior punto di attenzione riguardi il bilanciamento sostanziale, operato dalle autorità nazionali, tra il diritto alla salute e (altri diritti, tra i quali) la libertà di religione.

L'ipotesi cui giungono gli Autori è che

*"la singolare convergenza delle soluzioni impiegate nei due ordinamenti non sia tanto il frutto di una innovativa declinazione del principio di laicità, in grado di modificare l'assetto dei rapporti tra lo Stato e le singole confessioni, ma sia dipesa piuttosto da una crescente secolarizzazione della società, che ha via via marginalizzato lo specifico religioso, condizionando in questo modo anche l'individuazione di un ideale "punto di equilibrio" tra concorrenti valori costituzionali, egualmente meritevoli di tutela" (corsivi miei).*

Penso di essere almeno in parte d'accordo, anche se parlerei, più che di innovativa declinazione, tutt'al più di mutevole percezione.

Con riferimento all'Italia, la mia (e non solo mia) sensazione è infatti che nel passaggio alla così detta fase due il decisore politico abbia trascurato non tanto, o non solo, l'elemento religioso bensì, in termini più ampi, quello culturale: volendo, tutto ciò che contribuisce al "progresso spirituale della società" senza avere al contempo un'importante ricaduta immediata e diretta in termini di "progresso materiale".



È diffusa, cioè, l'impressione che il progredire della 'dittatura del PIL' sia giunta a tal punto che, quando i governi si sono trovati a distinguere tra attività essenziali e attività non essenziali ai fini del graduale allentamento delle restrizioni, il discrimine primario (se non esclusivo) sia stato quello economico.

Tuttavia sappiamo bene, e lo abbiamo sentito più volte anche oggi, che importanti limitazioni della libertà religiosa - irragionevoli, secondo alcuni - si sono avute solo all'inizio della così detta fase due, quando molte restrizioni - ma non, appunto, quelle relative alle celebrazioni *coram populo* - andavano allentandosi. Possiamo ora aggiungere un elemento: quando quelle limitazioni a carico dell'esercizio collettivo del culto sono state alleggerite, la stessa cosa non è stata fatta per altre libertà che pure contribuiscono, insieme a quella religiosa, al progresso spirituale della società.

Ci si potrebbe quindi chiedere come mai, nel cammino di ripresa, l'elemento religioso sia stato in qualche modo (seppure forse con qualche ritardo) 'recuperato' a rinnovate forme di esercizio compatibili con la doverosa tutela della salute collettiva, mentre l'elemento in senso lato culturale non ha ricevuto lo stesso trattamento (basti pensare alla didattica a distanza e alla prolungata chiusura dei musei, dei teatri, dei cinema).

Un'ipotesi potrebbe essere questa: il decisore politico ha trovato maggiore motivazione a proposito della libertà di religione anche perché, quando si volge lo sguardo a questo diritto, è possibile trovare facilmente interlocutori e *medium* (formazioni sociali, corpi interposti, e via dicendo), in alcuni casi espressivi di veri e propri ordinamenti giuridici, che da una parte funzionano come gruppi di pressione e dall'altra possono collaborare con lo Stato.

Se così è, mi pare di poterne trarre almeno due considerazioni.

Innanzitutto, lo Stato dovrebbe essere più accorto nel ponderare le necessità di progresso materiale e quelle di progresso spirituale, incentivando il secondo anche nei settori e negli ambiti di esercizio dei diritti nei quali non è dato rinvenire formazioni sociali di natura equiparabile a quella delle confessioni religiose: un'associazione di categoria - faccio un esempio - non esprime certamente un ordinamento originario, ma non per questo è inidonea a rappresentare agli organi dello Stato esigenze meritevoli di tutela, al pari di quelle propriamente religiose, ai fini del "progresso spirituale" della società.

In secondo luogo e al contempo, laddove richieste collegate all'esercizio di diritti fondamentali siano rappresentabili da formazioni - quali sono le confessioni religiose - dotate di un'investitura costituzionale *sui generis* a disciplinare i propri rapporti con lo Stato, a queste dovrebbe



andare sempre lo sguardo attento dell'Amministrazione: non tanto per negoziare punti di bilanciamento interamente compresi nell'"ordine" temporale, quanto per ricercare la rappresentazione autentica di bisogni che allo Stato non è dato definire.