



LUDOVICA DECIMO

## **Negoziare è meglio che confliggere. Le convenzioni tra lo Stato e le religioni nell'era pandemica**

L'ordinamento giuridico italiano per fronteggiare l'epidemia da Covid-19 ha adottato numerosi provvedimenti che hanno compresso l'esercizio della libertà di culto al fine di tutelare la salute pubblica. Lo Stato e le religioni si sono davvero trovate ad un passo da un contenzioso civile. Le autorità confessionali sono state, infatti, sul punto di ricorrere alla giustizia per ripristinare le condizioni di legittimità costituzionale relative all'esercizio del diritto di libertà religiosa.

La concertazione è divenuta così l'unica strada percorribile per la composizione preventiva di una possibile crisi tra Stato e religioni. L'intensa attività di negoziazione e la definizione dei protocolli sanitari con le confessioni religiose hanno avuto un'importante funzione deflattiva in ambito processuale durante l'era pandemica. Le tecniche di concertazione elaborate nel corso degli anni dagli studiosi del diritto processuale civile e, da ultimo, dalla legge delega per la riforma del processo civile (L.n. 206 del 2021) si sono infatti rivelate fondamentali nella contrattazione con le confessioni religiose per trovare soluzioni con efficacia vincolante. La funzione antiprocessuale della mediazione e della negoziazione è stata utile per definire anche questioni che non riguardano le tradizionali vicende oggetto di contenzioso civile ma hanno importanti risvolti giuspubblicistici.

*In order to protect public health, during the Covid-19 epidemic, Italy has adopted measures that have limited freedom of worship. State and religious denominations have been very close to civil litigation: it is plausible that the confessional authorities would have taken the matter to court to restore the exercise of the constitutionally sanctioned right of religious freedom. Concertation has become the only tool for resolving the possible crisis between the State and religions. The intense negotiation and definition of health protocols with religious confessions undoubtedly had an important deflationary function in the trial context during the pandemic era. In fact, the consultation techniques developed over the years by the civil procedural law academics and by the new reform of the civil process (L.n. 206/2021) have been fundamental to find binding solutions in the bargaining between civil and religious authorities. Therefore mediation and negotiation are also useful for resolving issues which are not traditionally the subject of civil litigation but have important public position.*

Sommario: 1. Sull'orlo di un contenzioso civile: le limitazioni alla libertà religiosa nella fase "Covid 19"; 2. La negoziazione introduce la "stagione" dei protocolli sanitari; 3. La libertà religiosa "a colori"?; 4. I protocolli sanitari alla prova del "green-pass"; 5. La fine dello stato di emergenza ed il ripristino dell'autonomia confessionale; 6. Riflessioni conclusive.

## 1. Sull'orlo di un contenzioso civile: le limitazioni alla libertà religiosa nella fase "Covid 19"

La negoziazione assistita e la mediazione sono state introdotte in vari settori dell'ordinamento giuridico quali tecniche di composizione anche preventiva delle liti. Il legislatore italiano promuove l'utilizzo di metodi di composizione dei conflitti complementari alla giurisdizione e la pratica dell'autonomia privata conciliativa assistita. La legge delega per la riforma del processo civile (L.n. 206 del 2021) attribuisce infatti un ruolo fondamentale alla gestione negoziale delle liti e, al comma 4 dell'art. 1, individua alcune soluzioni in grado di potenziare e migliorare gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie<sup>1</sup>.

L'importanza dei protocolli negoziati, in realtà, è nota da tempo a chi si occupa di diritto e religioni perché essi sono assunti dalla Costituzione come sistema privilegiato per la risoluzione delle vicende legate alle c.d. *res mixtae*. Sulla scorta quindi del dettato costituzionale, la concertazione preventiva è divenuta la tecnica preferita ed a volte esclusiva affinché le esigenze religiose della popolazione trovino una qualche forma di tutela giuridica nel diritto dello Stato. In tale modo, cioè negoziando, si è spesso ottenuto un equilibrio difficilmente raggiungibile con una legislazione unilaterale. Le tecniche negoziatrici tipiche del processo civile sono oltremodo utili in tale settore dell'ordinamento giuridico per evitare contenziosi che, trattandosi di religioni, sarebbero più classificabili come conflitti<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una prima riflessione sulla legge delega e sull'opportunità di una riforma degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie si veda P. BAVIATI, *La riforma del processo civile: motivazioni e limiti*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2022, I, pp. 45-57; C. GAMBA, *La mediazione nel progetto di riforma della commissione Luiso*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2021, IV, pp. 941-956; A. DONDI, *Obiettivi e risultati della recente riforma del processo civile. La disciplina della cognizione a una prima lettura*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2021, IV, pp. 927-939.

<sup>2</sup> Gli stessi ordinamenti religiosi, inoltre, ricorrono per la risoluzione delle controversie interne agli strumenti della negoziazione e della conciliazione preventiva. La Chiesa cattolica, sino all'età del diritto comune, ha favorito il ricorso alla risoluzione delle controversie attraverso l'arbitrato del vescovo per la risoluzione di controversie civili. Il ricorso per le cause civili all'*Episcopalis audientia* ebbe un grande sviluppo per i vantaggi di snellezza e celerità che l'istituto offriva, rispetto ai costi e le lungaggini del processo ordinario (in merito si veda C.M.A. RINOLFI, *Episcopalis audientia e arbitrato*, in *Diritto @ Storia*, n. 8, 2009).

Il *Codex Iuris Canonici* ancora oggi prevede al can. 1446 § 3, "Che se la lite verte sul bene privato delle parti, il giudice veda se la transazione o il giudizio arbitrale a norma dei canoni 1713 - 1716, possa concludersi vantaggiosamente" ed al can. 1713 "Per evitare le contese giudiziarie si può utilmente ricorrere alla transazione o riconciliazione oppure affidare la controversia al giudizio di uno o più arbitri". L'approccio canonico si caratterizza per un deciso orientamento ad evitare del tutto la lite giudiziale. Ciò è ben evidenziato dal citato can. 1446 che impone al giudice stesso di "non omettere" non soltanto di esortare le parti ma, addirittura, di aiutarle (in qualunque momento della causa) a "cercare di comune accordo un'equa soluzione della controversia", anche attraverso un'attività di mediazione che eviti il sorgere della lite/contesa (in merito si veda diffusamente M. RIONDINO, *La "mediazione" come decisione condivisa*, in AA.VV., *Decidere e giudicare nella Chiesa*, a cura di P. GHERRI, Città del Vaticano, 2012, pp. 193-195; P. GHERRI, *La mediazione nel diritto (pubblico) canonico: il can. 1733 C.I.C.*, in *DAIMON. Diritto comparato delle Religioni*, num. speciale 2020, pp. 51-77). Anche il diritto ebraico ha, in alcuni casi, favorito il ricorso a rimedi analoghi alla mediazione. Questa forma diversa di giustizia che mira alla riconciliazione e alla salvaguardia dell'armonia tra i consociati viene chiamata *zedakà* (in merito si veda diffusamente F. SORVILLO, *ADR, valori ebraici e interfacce di traduzione tra universi di giustizia. Giudici, avvocati e uso interculturale degli strumenti processuali*, in *Calumet - Rivista Telematica*, 2021, 14, pp. 1-17). Per un ulteriore approfondimento si veda altresì A. FUCCILLO, F. SORVILLO e L. DECIMO, *The courts and the code. Legal osmosis between religion and law in the cultural framework of civil law systems*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiede.it](http://www.statoechiede.it)), n. 28 del 2017.

In particolare, tale tecnica si è resa necessaria per fronteggiare l'epidemia da Covid-19. L'ordinamento giuridico italiano ha adottato infatti numerosi provvedimenti che hanno compreso l'esercizio della libertà di culto al fine di tutelare la salute pubblica<sup>3</sup>. Lo Stato e le religioni si sono davvero trovate ad un passo da un possibile contenzioso civile. Le autorità confessionali sono state, infatti, sul punto di ricorrere alla giustizia per ripristinare le condizioni di legittimità costituzionale relative all'esercizio del diritto di libertà religiosa. Ciò avrebbe costituito un *unicum* nella politica ecclesiastica italiana, la quale, dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, è da sempre stata dominata dal metodo concordatario.

La c.d. Fase 1, com'è noto, è stata caratterizzata da una normativa statale emergenziale che ha disposto la sospensione di tutte le celebrazioni religiose<sup>4</sup>. L'ambito di applicazione di tali norme era inizialmente circoscritto alle sole aree interessate dai focolai ed è stato successivamente esteso a tutto il territorio nazionale<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Per il dibattito in materia si veda diffusamente A. FUCCILLO, M. ABU SALEM e L. DECIMO, *Fede interdetta? L'esercizio della libertà religiosa collettiva durante l'emergenza COVID-19: attualità e prospettive*, in *Calumet - Rivista Telematica*, 2020, pp. 87-117; A. FUCCILLO, *La religione "contagiata" dal virus? La libertà religiosa nella collaborazione Stato-Chiesa nell'emergenza covid-19*, in [www.olir.it](http://www.olir.it); AA.VV., *Law, religion and Covid-19 emergency*, a cura di P. CONSORTI, Pisa University Press, 2020; V. PACILLO, *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 8 del 2020, pp. 85-94; N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 7 del 2020, pp. 25-40; ID., *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2020, IV, pp. 208-227; G. CIMBALO, *Il papa e la sfida della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 9 del 2020, 13-20; G. MACRÌ, *La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello "stato di emergenza" e nuove opportunità pratiche di socialità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 9 del 2020, pp. 23-49; P. LO IACONO, *La normativa anticovid tra tutela della salute e limitazioni all'esercizio della libertà religiosa (Quando la sana cooperatio lotta contro un virus)*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 2020, III, p. 1088 ss.; 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*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 18 del 2020, pp. 1-26; F. ALICINO, *Costituzione e religione in Italia al tempo della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 19 del 2020, pp. 1-24. Per una prospettiva internazionale si veda 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*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 14 del 2020, pp. 69-121; A. LICASTRO, *Normativa anti Covid vs. Free Exercise Clause nella giurisprudenza della Corte Suprema USA: un ritorno alla dottrina della "neutralità" nell'interpretazione dei principi costituzionali in materia religiosa?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 15 del 2020, pp. 34-64; A. MADERA, *Some preliminary remarks on the impact of COVID-19 on the exercise of religious freedom in the United States and Italy*, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 16 del 2020, pp. 70-140.

<sup>4</sup> In merito si vedano altresì 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*, pp. 9-30; G. MACRÌ, *Brevi note in tema di libertà di culto in tempo di pandemia*, pp. 49-58; M.C. IVALDI, *Libertà religiosa e laicità in costanza di pandemia: il dialogo e la collaborazione delle istituzioni statali con i gruppi religiosi in Francia*, pp. 59-72; R. SANTORO, *La tutela penale del sentimento religioso in tempo di pandemia*, pp. 73-86; P. CONSORTI, *Emergenza Covid-19 e libertà religiosa in Italia*, pp. 87-94; N. COLAIANNI, *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)*, pp. 95-116; F. FRANCESCHI, *L'esercizio del culto al tempo del Covid-19: la rivoluzione (forzata) della 'fede telematica', tra possibili opportunità e qualche inevitabile rischio*, pp. 117-132; G. CIMBALO, *Le relazioni tra Stato e confessioni religiose sotto lo stress del Covid-19*, pp. 163-187; D. FERRARI, *Pandemia e liturgia: la libertà di culto ai tempi del Coronavirus in Francia*, 189-206, tutti in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2020, I-II. In merito si vedano altresì gli autorevoli interventi pubblicati su [www.olir.it](http://www.olir.it) e [www.diresom.net](http://www.diresom.net).

<sup>5</sup> Per quanto concerne la cosiddetta "Fase 1", con il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19", si è disposto che: "1. Allo scopo di evitare il

I fedeli potevano accedere ai luoghi sacri per l'esercizio delle pratiche religiose individuali ma non partecipare ai culti collettivi. Tale aspetto è stato chiarito dalla Direzione Centrale degli Affari dei Culti, la quale ha precisato che «l'apertura delle chiese non può precludere alla preghiera dei fedeli purché evidentemente con modalità tali da assicurare adeguate forme di prevenzione da eventuali contagi: l'accesso, conformemente alla normativa vigente, deve essere consentito solo ad un numero limitato di fedeli, garantendo le distanze minime tra loro ed evitando qualsiasi forma di assembramento o raggruppamento di persone»<sup>6</sup>. L'ingresso

---

diffondersi del COVID-19, [omissis] le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica. 2. Tra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti: [omissis] c) sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico". Le misure per contrastare il diffondersi del contagio da Coronavirus sono state prorogate fino al 13 aprile, ai sensi del DPCM 1 aprile 2020.

Sollecitati dal particolare stato di grave emergenza, sono stati assunti alcuni specifici provvedimenti. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d'ora in poi DCPM) dell'8 marzo 2020, il primo tra gli atti restrittivi assunti dal Governo per fronteggiare la gravissima emergenza sanitaria in essere, ha espressamente previsto che:

"g) sono sospese tutte le manifestazioni organizzate, nonché gli eventi in luogo pubblico o privato, ivi compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo, religioso e fieristico, anche se svolti in luoghi chiusi ma aperti al pubblico, quali, a titolo d'esempio, grandi eventi, cinema, teatri, pub, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati; nei predetti luoghi è sospesa ogni attività" (art. 1), inoltre:

"i) l'apertura dei luoghi di culto è condizionata all'adozione di misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro di cui all'allegato 1 lettera d). Sono sospese le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri" (art.1).

Il DPCM del 9 marzo 2020 (che ha esteso le norme del DPCM 8/3/2020 all'intero territorio nazionale) ha poi ulteriormente stabilito (art.1, comma 2) che "sull'intero territorio nazionale è vietata ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico".

Tra le FAQs che compaiono sul sito web del Governo, aggiornate al 20 marzo 2020, si legge:

"1. Cosa prevede il decreto su cerimonie, eventi e spettacoli? Su tutto il territorio nazionale sono sospese tutte le manifestazioni organizzate nonché gli eventi in luogo pubblico o privato, ivi compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo, religioso e fieristico, anche se svolti in luoghi chiusi ma aperti al pubblico (quali, a titolo d'esempio, cinema, teatri, pub, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati).

2. Si può andare in chiesa o negli altri luoghi di culto? Si possono celebrare messe o altri riti religiosi? Fino al 3 aprile sono sospese su tutto il territorio nazionale tutte le cerimonie civili e religiose, compresi i funerali. Pertanto, è sospesa anche la celebrazione della messa e degli altri riti religiosi, come la preghiera del venerdì mattina per la religione islamica. Sono consentiti l'apertura e l'accesso ai luoghi di culto, purché si evitino assembramenti e si assicuri la distanza tra i frequentatori non inferiore a un metro".

Il Decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 ha disposto che per contrastare i rischi sanitari derivanti dal virus SARS-COV-2 (COVID-19 è la patologia) possono essere adottate, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso, alcune misure, tra le quali rientra la sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto (art.1, lett. h).

<sup>6</sup> Direzione Centrale degli Affari dei Culti, Ministero dell'Interno, nota del 27 marzo 2020. Per quanto attiene ai ministri celebranti, secondo la nota citata, essi avranno un giustificato motivo per recarsi dalla propria abitazione alla sede ove si svolge la celebrazione medesima, la quale deve avvenire in assenza di fedeli. Sebbene il servizio liturgico non sia direttamente assimilabile ad un rapporto di impiego, ai fini delle causali da indicare nella autocertificazione può ritenersi ascrivibile a "comprovate esigenze lavorative".

doveva, dunque, essere contingentato e, nel caso in cui vi fosse una particolare affluenza di persone, bisognava attendere il proprio turno per la preghiera<sup>7</sup>.

In un primo momento le confessioni religiose hanno collaborato con le istituzioni civili per la protezione della salute pubblica, accettando le limitazioni imposte dall'ordinamento giuridico ben consapevoli dei rischi di diffusione del Covid-19. Le religioni hanno così invitato i fedeli a rispettare le norme introdotte dallo Stato ed hanno modificato le proprie ritualità<sup>8</sup>, riempiendo di contenuto il principio di cooperazione Stato-Chiesa in difesa della salute dei cittadini-fedeli.

Con la nota della Conferenza Episcopale Italia "Il disaccordo dei Vescovi", l'atteggiamento della Chiesa Cattolica nei confronti dello Stato è cambiato radicalmente. Dopo, infatti, un'intensa attività interlocutoria tra le istituzioni religiose ed il Governo per individuare una soluzione comune per la ripresa delle celebrazioni religiose, il DPCM del 4 maggio 2020 ha continuato a prevedere ingiustificate limitazioni della libertà di culto. Il documento fa emergere una profonda crisi che di lì a breve avrebbe riguardato i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica. Occorre ripristinare le rispettive competenze, in quanto *"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"*<sup>9</sup>.

Anche la dottrina aveva cercato di determinare, secondo criteri interpretativi restrittivi, l'ambito di applicazione delle citate disposizioni, al fine di evitare ingiustificate compressioni della libertà di culto. Il rischio concreto era che la "fede sospesa" per l'emergenza sanitaria si trasformasse in una "fede interdetta"<sup>10</sup> a tempo indeterminato, la quale avrebbe

---

<sup>7</sup> Si veda in merito L. DECIMO, *Templa moderna: i luoghi di Dio. La disciplina giuridica degli edifici di culto*, Napoli, 2021, p. 21 ss.

<sup>8</sup> I luoghi esclusivamente destinati alle attività di culto collettive, sono stati infatti repentinamente chiusi dalle autorità religiose. Il santuario della Madonna dell'Arco a Sant'Anastasia, meta di pellegrinaggi, è stato chiuso ai fedeli fino al 20 aprile, per evitare assembramenti in prossimità delle festività pasquali. La decisione è stata presa dal priore del santuario di comune accordo con l'autorità locale, al fine di evitare anche un minimo assembramento che potrebbe «avere conseguenze estremamente gravi in termini di diffusione del contagio, trasformando un momento comune di preghiera in un pericolosissimo veicolo di infezione pubblica». Le autorità ecclesiastiche hanno infatti invitato tutta la comunità di fedeli e devoti a non recarsi al Santuario e a vivere questo provvedimento come un vero pellegrinaggio dell'anima. Nessun pellegrinaggio o visita è altresì previsto per il santuario Madonna della Moretta in Alba da parte dei fedeli. Il Vescovo ha infatti invitato i fedeli a restare nelle proprie abitazioni e seguire attraverso le piattaforme di *streaming* la sua visita e la recita del rosario nel santuario. La chiusura dei siti religiosi è stata disposta anche in altre parti del mondo a causa dell'emergenza sanitaria. Per la prima volta nella storia ha chiuso il santuario di Lourdes nel rispetto delle disposizioni del governo francese. L'Arabia Saudita ha sospeso temporaneamente l'Umrah, il "pellegrinaggio minore", e ha disposto la chiusura di La Mecca ai pellegrini. Analogamente, anche l'Iran ha chiuso i santuari sacri dell'Imam Reza a Mashhad, Fatima Masumeh a Qom e Shah Abdol-Azim a Teheran, vietandone l'accesso ai fedeli musulmani.

<sup>9</sup> La nota "Il disaccordo dei Vescovi" è disponibile sul sito ufficiale della Conferenza Episcopale Italiana.

<sup>10</sup> In tal senso A. FUCCILLO, M. ABU SALEM e L. DECIMO, *Fede interdetta? L'esercizio della libertà religiosa collettiva durante l'emergenza COVID-19: attualità e prospettive*, cit., p. 112, i quali evidenziano che «la libertà religiosa dei singoli e dei gruppi può plasmarsi e adattarsi nel bilanciamento con altri diritti fondamentali dell'essere umano, ma non può mai del tutto arretrare o peggio scomparire».



inevitabilmente condotto i fedeli e le autorità religiose all'instaurazione di numerosi contenziosi giudiziari<sup>11</sup>. Si auspicava, infatti, l'instaurazione di un dialogo istituzionale con le religioni, al fine di riportare il legislatore sul tracciato delineato dalla Carta costituzionale per la tutela e promozione del fattore religioso.

## 2. La negoziazione introduce la “stagione” dei protocolli sanitari

La strada della negoziazione è divenuta così l'unica percorribile: contemperare gli interessi apparentemente contrapposti per individuare una soluzione condivisa da entrambe le parti. La reiterazione di una normativa emergenziale unilaterale in materia di celebrazioni religiose avrebbe, infatti, di lì a breve potuto condurre ad atti di disobbedienza civile da parte delle autorità religiose e dei fedeli<sup>12</sup> che, inevitabilmente, sarebbero sfociati in procedimenti civili ed amministrativi.

La c.d. “Fase 2” della emergenza sanitaria si è aperta così all'insegna di un intenso dialogo tra il Governo e le confessioni religiose, al fine di consentire la graduale ripresa delle attività di culto collettive nel pieno rispetto delle misure di sicurezza necessarie a fronteggiare l'epidemia da Covid-19.

Come auspicato nel comunicato pubblicato dai docenti dell'Università degli Studi della Campania - Luigi Vanvitelli il 29 aprile 2020<sup>13</sup> e da una parte della dottrina<sup>14</sup>, le istituzioni italiane hanno infatti adottato il metodo della concertazione tra Stato e confessioni religiose. Nel corso della seduta della Camera dei Deputati n. 335 del 6 maggio 2020 è stata approvata la proposta emendativa n. 1.50, la quale propone l'introduzione all'art. 1 del Decreto-Legge n. 19 del 2020, della lett. *h-bis*). L'emendamento ha disposto l'adozione di «protocolli sanitari d'intesa con la Chiesa cattolica e con le confessioni religiose diverse dalla cattolica per la definizione delle misure necessarie ai fini dello svolgimento delle funzioni religiose in condizioni di sicurezza».

---

<sup>11</sup> Si ricorderà il caso dell'irruzione all'interno di una chiesa delle forze dell'ordine durante la celebrazione di una funzione religiosa in diretta streaming. In tale occasione, pur non essendo state comminate sanzioni ai pochissimi fedeli presenti ed al ministro di culto celebrante, le autorità cattoliche hanno attentamente valutato l'opportunità di procedere penalmente nei confronti dei responsabili per il reato di *turbatio sacrorum* di cui all'art. 405 c.p.

<sup>12</sup> In merito è possibile segnalare le numerose notizie relative all'organizzazione e allo svolgimento di funzioni religiose “clandestine” nei periodi di *lockdown*. È il caso, ad esempio, della chiesa di San Giuseppe Artigiano, nella quale, in violazione del DPCM che vietava ogni tipo di funzione religiosa, il parroco e i fedeli si erano organizzati per la celebrazione di una messa (fonte: <https://www.iltempo.it/roma-capitale/2020/03/22/news/coronavirus-chiesa-rocca-priora-san-giuseppe-artigiano-messa-prete-fedeli-anziani-carabinieri-via-tuscolana-1300285/>).

<sup>13</sup> Comunicato dell'Università degli Studi della Campania – Luigi Vanvitelli dal titolo “In difesa della bilateralità pattizia nell'equilibrio tra diritto emergenziale e libertà religiosa” del 29 aprile 2020.

<sup>14</sup> A. FUCCILLO, M. ABU SALEM e L. DECIMO, *Fede interdotta? L'esercizio della libertà religiosa collettiva durante l'emergenza COVID-19: attualità e prospettive*, cit., p. 87 ss.; A. FUCCILLO, *La libertà di culto e le limitazioni nel periodo di emergenza pandemica*, in AA.VV., *L'emergenza pandemica da Covid-19 nel dibattito bioetico*, a cura di L. CHIEFFI, Tomo II, Milano, 2021, p. 233 ss.; V. PACILLO, *Il diritto di ricevere i sacramenti di fronte alla pandemia. Ovvero, l'emergenza da COVID-19 e la struttura teologico-giuridica della relazione tra il fedele e la rivelazione della Grazia*, disponibile al sito web [www.olir.it](http://www.olir.it), 6 Aprile 2020; A. FUCCILLO, *La religione “contagiata” dal virus? La libertà religiosa nella collaborazione Stato-Chiesa nell'emergenza covid-19*, disponibile al sito web [www.olir.it](http://www.olir.it), 21 aprile 2020.

Nel rispetto del principio di bilateralità sancito agli artt. 7 e 8 della Costituzione, lo Stato e le confessioni religiose devono cooperare proficuamente per la definizione di un protocollo sanitario operativo che favorisca la ripresa delle celebrazioni religiose collettive. Il primo di tali protocolli è stato definito dalla Conferenza Episcopale Italiana e dallo Stato il 7 maggio 2020 ed ha individuato le misure di sicurezza che le autorità religiose dovranno adottare durante i riti cattolici.

Il Ministero dell'Interno ha successivamente avviato il dialogo con le confessioni religiose acattoliche. Il 5 maggio 2020 è stata infatti organizzata una riunione telematica tra il capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e i rappresentanti di alcune confessioni religiose<sup>15</sup>.

All'esito di tale incontro è stata definita una bozza di protocollo, la quale prevedeva la possibilità di celebrare funzioni religiose nel rispetto di tutte le norme precauzionali previste in tema di contenimento dell'emergenza epidemiologica. Si trattava di linee guida chiaramente provvisorie, in quanto il Dipartimento aveva invitato le confessioni religiose a far pervenire, nel più breve tempo possibile, riflessioni ed eventualmente proposte di modifica<sup>16</sup>. Il procedimento inizialmente prospettato dagli organi ministeriali era quello di definire un unico "accordo quadro" con tutte le confessioni religiose acattoliche, indipendentemente dal fatto che avessero stipulato o meno un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3 Cost. È evidente che tale decisione era dettata dall'esigenza di definire, nel più breve tempo possibile, le modalità di ripresa di tutte le attività di culto collettive. Essa tuttavia presentava indubbe criticità, in particolare in ragione delle differenti ritualità religiose che caratterizzano i singoli ordinamenti confessionali. L'"accordo quadro" rischiava di essere eccessivamente generico e la sua attuazione in concreto doveva essere inevitabilmente essere demandata alle confessioni religiose (con ampi spazi interpretativi), non potendo lo Stato in alcun modo interferire con le materie di loro esclusiva competenza. Le religioni avrebbero dovuto temporaneamente adeguare le proprie ritualità alle misure di sicurezza concordate.

Per tali ragioni, tenuto conto anche delle perplessità manifestate dai rappresentanti religiosi, si è successivamente proceduto alla stipulazione di protocolli sanitari distinti con le principali

---

<sup>15</sup> Secondo G. MACRÌ, "A CHIARE LETTERE - CONFRONTI". *Brevi considerazioni in materia di governance delle pratiche di culto tra istanze egualitarie, soluzioni compiacenti e protocolli (quasi) "fotocopia"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 11 del 2020, p. 75, con tale procedura è stata riconosciuta una precedenza solo alla Chiesa Cattolica, la quale testimonia "una sorta di cedevolezza politico-istituzionale ai suoi 'desiderata' che, appunto, poco si allinea con i principi di carattere generale dello stato democratico e pluralista. Insomma, si è voluto riconoscere alla CEI uno status differenziato (privilegiato), relegando gli altri culti in una sorta di spazio politico complementare (da riempire sì, ma "a distanza") che ha complicato, anziché risolvere, una vicenda di per sé già grave". Come si avrà modo di vedere in seguito, tale irriuale "prelazione" riconosciuta alla Chiesa Cattolica troverà applicazione anche nella fase *post* emergenziale.

<sup>16</sup> La Confederazione Islamica Italiana, dopo tale incontro, ha pubblicato un comunicato con il quale invita le comunità locali a valutare le reali possibilità di riprendere le attività di culto, nel rispetto delle misure di sicurezza previste dal Governo. Tale richiesta ha lo scopo di evidenziare eventuali criticità che potrebbero sorgere nell'applicazione in concreto del protocollo. Il documento manifesta altresì opportune perplessità in relazione alla sostenibilità economica delle misure ipotizzate.

confessioni religiose, raggruppate, per “tradizione fideistica”<sup>17</sup>. Il 15 maggio 2020 sono stati firmati i protocolli con le Comunità ebraiche italiane; le Comunità ortodosse; le Comunità islamiche; le Chiese protestanti, evangeliche, anglicane; la Comunità induista, l’Unione buddista e Soka Gakkai, Baha’i e Sikh; la Comunità della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni)<sup>18</sup>, i quali sono entrati in vigore il giorno 18 maggio 2020<sup>19</sup>. La sottoscrizione di tali documenti è stata considerata come un esperimento ben riuscito di dialogo interreligioso, che supera il tradizionale sistema della bilateralità pattizia (di cui agli artt. 7, comma 2 ed 8, comma 3 Cost.) e “vede seduti intorno allo stesso tavolo le diverse comunità religiose e i rappresentanti del governo alla ricerca di migliori soluzioni in grado di bilanciare” la libertà religiosa ed il diritto alla salute<sup>20</sup>. Si tratterebbe, infatti, di uno strumento di natura concertativa con il quale le confessioni religiose sono state chiamate a prestare il loro contributo per la salvaguardia della salute pubblica e del bene comune<sup>21</sup>. I protocolli sanitari religiosi saranno suscettibili di successivi e maggiormente ponderati accordi operativi con le singole confessioni religiose nonché di modifiche di quelli già stipulati in base alla curva dei contagi, previa approvazione del Comitato tecnico-scientifico.

---

<sup>17</sup> La particolare modalità di concertazione seguita, per “tradizione fideistica” ovvero, come definita da alcuni autori per “familiarità religiosa” (l’espressione è di P. CONSORTI utilizzata nell’intervista L.M. GUZZO, *Riprendono anche i riti non cattolici. Per la prima volta accordi con islamici e confessioni senza intesa. Intervista al Prof. Pierluigi Consorti*, in *Diresom*, 16 maggio 2020, p. 3) e “affinità teleologica” (l’espressione è di G. MACRÌ, “A CHIARE LETTERE - CONFRONTI”. *Brevi considerazioni in materia di governance delle pratiche di culto tra istanze egualitarie, soluzioni compiacenti e protocolli (quasi) “fotocopia”*, cit., p. 75) è stata considerata da alcuni autori opportuna e soprattutto dettata da esigenze di praticità in una fase ancora critica dell’emergenza sanitaria (in tal senso L.M. GUZZO, *Riprendono anche i riti non cattolici. Per la prima volta accordi con islamici e confessioni senza intesa. Intervista al Prof. Pierluigi Consorti*, cit., p. 4).

<sup>18</sup> Per un approfondimento sui contenuti dei protocolli sanitari, si veda diffusamente A. TIRA, *Normativa emergenziale ed esercizio pubblico del culto. Dai protocolli con le confessioni diverse dalla cattolica alla legge 22 maggio 2020*, n. 35, in *Giustizia Insieme*, 8 giugno 2020, p. 4 ss. È altresì opportuno evidenziare che, secondo un orientamento dottrinali, tali documenti presentavano molti elementi in comune tra loro, al punto tale da poter essere “protocolli (quasi) fotocopia” (in tal senso G. MACRÌ, “A CHIARE LETTERE - CONFRONTI”. *Brevi considerazioni in materia di governance delle pratiche di culto tra istanze egualitarie, soluzioni compiacenti e protocolli (quasi) “fotocopia”*, cit., p. 75). In senso contrario, si veda M. LO GIACCO, *I “Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica”: una nuova stagione nella politica ecclesiastica italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 12 del 2020, p. 110 ss., secondo cui “La critica della fotocopia dei contenuti a questo proposito non centra il bersaglio, in quanto non potevano sussistere differenze significative, dato che si trattava di validare dal punto di vista sanitario accomodamenti che consentissero di riprendere l’esercizio della libertà di culto parafrasando soluzioni inevitabilmente simili, giacché tutti i soggetti coinvolti dovevano confrontarsi con la comune necessità di prevenire il contagio in situazioni ragionevolmente parificabili”.

<sup>19</sup> In merito alla sottoscrizione dei protocolli sanitari, si veda altresì A. FUCILLO, *La libertà di culto e le limitazioni nel periodo di emergenza pandemica*, cit., p. 254 ss.

<sup>20</sup> In tal senso L.M. GUZZO, *Riprendono anche i riti non cattolici. Per la prima volta accordi con islamici e confessioni senza intesa. Intervista al Prof. Pierluigi Consorti*, cit., p. 2; P. CONSORTI, *Esercizi di laicità: dalla bilateralità pattizia al dialogo interreligioso (a causa del Covid-19)*, disponibile al sito web [www.people.unipi.it](http://www.people.unipi.it), 7 maggio 2020. In senso contrario, G. MACRÌ, “A CHIARE LETTERE - CONFRONTI”. *Brevi considerazioni in materia di governance delle pratiche di culto tra istanze egualitarie, soluzioni compiacenti e protocolli (quasi) “fotocopia”*, cit., p. 75, il quale definisce quella dei protocolli come una “stagione” che non potrà essere ricordata come effettivamente migliorativa della politica afferente il fenomeno religioso in Italia.

<sup>21</sup> Sull’importanza della “bilateralità concertativa”, si veda F. FRENI, *I “nuovi accordi” Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 15 del 2020, p. 30 ss.



Con una nota indirizzata al Ministero dell'Interno del 29 giugno 2020, la Conferenza Episcopale Italiana ha richiesto la possibilità per i familiari conviventi di partecipare alle celebrazioni religiose evitando il distanziamento di sicurezza stabilito nel protocollo sanitario e la reintroduzione della figura dei cantori. Il Comitato tecnico-scientifico nella riunione del 10 agosto 2020, si è espresso su tale quesito, prevedendo che “sulla base degli attuali indici epidemiologici, è possibile la reintroduzione dei cori e dei cantori, i cui componenti dovranno mantenere una distanza interpersonale laterale di almeno 1 metro e almeno 2 metri tra le eventuali file del coro e dagli altri soggetti presenti. Tali distanze possono essere ridotte solo ricorrendo a barriere fisiche, anche mobili, adeguate a prevenire il contagio tramite droplet. L'eventuale interazione tra cantori e fedeli deve garantire il rispetto delle raccomandazioni igienico-comportamentali ed in particolare il distanziamento di almeno 2 metri. Durante lo svolgimento delle funzioni religiose, non sono tenuti all'obbligo del distanziamento interpersonale i componenti dello stesso nucleo familiare o conviventi/congiunti, parenti con stabile frequentazione; persone, non legate da vincolo di parentela, di affinità o di coniugio, che condividono abitualmente gli stessi luoghi e/o svolgono vita sociale in comune”. La Direzione Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno ha precisato che le circolari diffuse, pur essendo state formulate sulla base di quesiti posti Conferenza Episcopale Italiana, devono essere applicate anche alle confessioni religiose acattoliche.

Il distanziamento tra i fedeli, le limitazioni relative alla capienza massima dei fedeli<sup>22</sup> e le complesse procedure di igienizzazione e sanificazione sono solo alcune delle misure di sicurezza concordate nei protocolli che hanno inciso sull'esercizio della libertà religiosa e sulla autonomia organizzativa delle confessioni religiose. Con la loro introduzione si è infatti assistito ad una riduzione dell'afflusso dei fedeli ai luoghi di culto della loro partecipazione alle funzioni, determinando così un calo del flusso finanziario delle comunità religiose. Gli enti religiosi, in particolare quelle afferenti alle confessioni prive di intesa, fronteggiano le spese di ordinaria gestione dei luoghi di culto (canoni di locazione, manutenzione, ecc...) attraverso le sole oblazioni volontarie dei fedeli. Tali costi, dopo l'adozione dei protocolli sanitari, sono inevitabilmente aumentati per effetto delle misure di sicurezza concordate (si pensi, ad esempio, ai costi della sanificazione tra una funzione religiosa ed un'altra). Alcune comunità religiose si sono così trovate a dover affrontare una profonda crisi economica legata all'emergenza pandemica.

Il legislatore è così intervenuto ed ha previsto, all'art. 28, comma 4, del Decreto Rilancio (D.L. 19 maggio 2020, n. 34), un credito d'imposta a favore anche degli enti religiosi civilmente riconosciuti commisurato al costo sostenuto per l'uso degli edifici di culto. Il credito d'imposta è pari al 60% del canone di locazione, *leasing* e concessioni immobiliari ed è commisurato all'importo versato nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020. Tale previsione normativa ha favorito, in particolare, gli enti religiosi delle confessioni diverse dalla cattolica, le cui attività

---

<sup>22</sup> Tale ultima disposizione era stata, in un primo momento, prevista solo nei protocolli sanitari con le confessioni religiose acattoliche e non anche in quello con la Conferenza Episcopale Italiana.

culturali sono svolte in locali e/o edifici locati da terzi. Il Decreto Ristori *bis* (D.L. 9 novembre 2020, n. 149) ha inoltre esteso tale misura economica anche ai canoni di locazione relativi ai mesi di ottobre, novembre e dicembre 2020. L'art. 125 del Decreto Rilancio ha inoltre introdotto un credito di imposta per la sanificazione e l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e di altri dispositivi atti a garantire la salute. Il credito d'imposta spetta anche agli enti religiosi per le attività culturali nella misura del 60% dei costi sostenuti.

### 3. La libertà religiosa "a colori"?

L'intensa attività di concertazione e la definizione di linee guida con le confessioni religiose ha avuto un'importante funzione deflattiva in ambito processuale<sup>23</sup>. Attraverso reciproche concessioni, lo Stato e le rappresentanze religiose sono infatti giunti alla definizione di una disciplina negoziata per lo svolgimento delle funzioni religiose durante l'emergenza pandemica.

L'innalzamento della curva dei contagi e la classificazione delle Regioni in "colori" in base al rischio epidemiologico hanno tuttavia messo nuovamente alla prova la tenuta dei protocolli sanitari, in particolare di quelli sottoscritti con le religioni acattoliche. Le funzioni religiose, indipendentemente dal colore della Regione, potevano svolgersi anche con la partecipazione di persone nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni. Ad essere stata limitata, nelle regioni catalogate come zone rosse ed arancioni, è stata la libertà di movimento (tra comuni e regioni e all'interno del territorio comunale)<sup>24</sup> e, in alcuni casi, anche la possibilità di recarsi presso il proprio luogo di culto.

---

<sup>23</sup> D'altra parte, l'importanza dei procedimenti di negoziazione e, in generale, delle ADR (*Alternative Dispute Resolution*) emerge anche nella prospettiva processualistica. L'art. 2 della legge n. 162 del 10 novembre 2014 (di conversione del decreto-legge n.132/14) ha introdotto nell'ordinamento giuridico italiano la "procedura di negoziazione assistita da uno o più avvocati" al dichiarato fine di "degjurisdizionalizzazione" delle liti. Si tratta di un "rimedio" finalizzato a favorire un più meditato accesso al giudizio, collocabile nell'ormai più ampio "sistema di gestione dei conflitti civili", ma che presenta significativi elementi di distinzione da tutti gli altri strumenti di composizione delle liti diversi dalla giurisdizione, già noti ed applicati con modesti risultati "deflattivi", quali la conciliazione e la mediazione obbligatoria (in merito si veda diffusamente D. DALFINO, *La procedura di negoziazione assistita da uno o più avvocati, tra collaborative law e procédure participative*, in *Degjurisdizionalizzazione e altri interventi per la definizione dell'arretrato (d.l. 12 settembre 2014 n. 132, convertito, con modificazioni, in l. 10 novembre 2014 n. 162)*, in *Foro it.*, 2015, V, c. 28). Tale istituto non ha incontrato il favore della dottrina che si è mostrata perplessa sul fatto che con esso si possa effettivamente deflazionare consistentemente il contenzioso giudiziario S. CHIARLONI, *Minime riflessioni critiche su trasferimento in arbitrato e negoziazione assistita*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2015, I, p. 221; C. CONSOLO, *Un d.l. processuale in bianco e nerofumo sullo equivoco della «degjurisdizionalizzazione»*, in *Corr. giur.*, 2014, X, p. 1176 s.; G. TRISORIO LIUZZI, *La procedura di negoziazione assistita da uno o più avvocati*, in *Il giusto proc. civ.*, 2015, I, p. 30; D. BORGHESI, *La delocalizzazione del contenzioso civile: sulla giustizia sventola bandiera bianca*, in *www.judicium.it*, p. 22 ss.; P. FARINA, *La negoziazione assistita dagli avvocati: da praeambolum ad litem ad outsourcing della decisione del giudice*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, II, p. 528.

Tali strumenti sono inoltre considerati come idonei al miglioramento del più generale sistema di tutela dei diritti individuali e contribuiscono alla deflazione dei contenziosi.

<sup>24</sup> Nelle Regioni che si collocano in uno "scenario di tipo 3" e con un livello di rischio "alto" (zone arancioni) è previsto, all'art. 2, comma 4 del citato DPCM, il divieto di ogni spostamento in entrata e in uscita dai territori regionali, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute (lett. a) e il divieto di spostamento con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso da quello di residenza, domicilio o abitazione, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di studio, per motivi di salute, per situazioni di necessità o per

I modelli di autocertificazione susseguirsi durante il periodo pandemico prevedevano per gli spostamenti dalla propria abitazione verso altri luoghi la sussistenza di una «situazione di necessità». I decreti emergenziali non ne hanno mai fornito una descrizione precisa, perché avrebbero rischiato di lasciare fuori molte situazioni meritevoli di tutela. Le FAQs del Governo prevedevano che «Si può uscire per andare al lavoro o per ragioni di salute o per altre necessità, quali, per esempio, l'acquisto di beni necessari. Si deve comunque essere in grado di provarlo, anche mediante autodichiarazione che potrà essere resa su moduli prestampati già in dotazione alle forze di polizia statali e locali». Si rinviava, dunque, al buon senso civico della popolazione (o all'arbitrio delle autorità di controllo?<sup>25</sup>) l'individuazione di quei «legittimi motivi» per i quali era assolutamente necessario allontanarsi dalla propria abitazione.

Nelle c.d. Zone Rosse, gli spostamenti “religiosamente motivati” dei fedeli tra i territori comunali, nel territorio del Comune e tra Regioni, secondo le FAQs predisposte dal Governo, erano consentiti solo per “raggiungere il luogo di culto più vicino a casa, intendendo tale spostamento per quanto possibile nelle prossimità della propria abitazione. Possono essere altresì raggiunti i luoghi di culto in occasione degli spostamenti comunque consentiti, cioè quelli determinati da comprovate esigenze lavorative o da necessità, e che si trovino lungo il percorso già previsto, in modo che, in caso di controllo da parte delle forze dell'ordine, si possa esibire o rendere la autodichiarazione prevista per lo spostamento lavorativo o di necessità<sup>26</sup>”. Tale previsione ha pregiudicato fortemente le confessioni religiose che hanno una minore diffusione sui territori comunali e/o regionali dei propri luoghi di culto. Ciò impone inevitabilmente ai fedeli uno spostamento maggiore, talvolta anche oltre i confini del Comune, per raggiungere il luogo di culto della propria confessione religiosa. È stato necessario chiedersi se le «urgenze» legate alla sfera spirituale potessero rientrare tra le c.d. «situazioni di necessità», al fine di consentire ai fedeli di raggiungere i propri luoghi della fede.

Non v'è dubbio che la «situazione di necessità» è legata al soddisfacimento di bisogni primari della persona, irrinunciabili e non procrastinabili, tra i quali devono poter rientrare a pieno titolo le esigenze legate alla spiritualità di ciascun individuo. Tali esigenze devono poter essere

---

svolgere attività o usufruire di servizi non sospesi e non disponibili in tale comune (lett. b). È, invece, consentita la libertà di circolazione all'interno del territorio comunale.

All'art. 3, comma 4, nelle Regioni che si uno “scenario di tipo 4” e con un livello di rischio “alto” (zone rosse) è previsto il divieto di spostamento in entrata e in uscita dai territori regionali, nonché all'interno dei medesimi territori, salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute.

<sup>25</sup> Emblematica è la testimonianza resa da un procuratore aggiunto di Napoli di un controllo effettuato dalle autorità disponibile al sito web <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/io-magistrato-fermato-ai-controlli-ma-andavo-in-chiesa-coronavirus>.

<sup>26</sup> La disposizione richiama la nota del 27 marzo 2020 della Direzione Centrale degli Affari dei Culti, la quale ha disposto che è possibile frequentare per ritualità individuali un luogo di culto solo in occasione di spostamenti determinati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità. È necessario altresì che la chiesa sia situata lungo il percorso. Secondo l'interpretazione fornita, l'esigenza spirituale non può essere considerata, di per sé, come una situazione di necessità che giustifica l'allontanamento dalla propria abitazione. In altre parole, il fedele che ha lasciato la propria abitazione per recarsi in un luogo di culto per esigenze religiose, in caso di controllo da parte delle autorità, non potrà rendere una dichiarazione in tal senso, dovendo essere giustificato lo spostamento da altro motivo. Il fedele dovrà altresì sperare che sul percorso indicato sia situato un luogo di culto ove poter pregare.

soddisfatte senza ulteriori ed ingiustificate limitazioni. Allontanarsi dalla propria abitazione per raggiungere un luogo di culto (anche al di fuori del Comune di residenza) e pregare, nel rispetto delle misure anti-contagio, non costituisce alcun pericolo per la tutela della salute pubblica. Tale comportamento può essere anzi essere valutato positivamente, in quanto contribuisce al benessere psicofisico della collettività<sup>27</sup>, il quale è stato messo a dura prova dalle stringenti limitazioni della libertà personale.

Il dubbio interpretativo non ha invece interessato i ministri di culto, i quali, secondo i protocolli sanitari sottoscritti, potevano svolgere l'attività di culto ed eccezionalmente spostarsi anche oltre i confini della Regione (e dunque anche dei Comuni o all'interno di essi), nel rispetto di quanto previsto in tema di autocertificazione, la quale dovevano essere corredata dalla certificazione dell'ente religioso.

Proprio lo strumento negoziale avrebbe potuto fornire ai fedeli e alle relative comunità alcune regole chiare e precise sugli spostamenti consentiti per ragioni fideistiche. Eppure, durante la c.d. Fase 2, le istituzioni civili non hanno intrapreso alcun dialogo con le confessioni religiose, in particolare acattoliche, le quali hanno vissuto per molto tempo nell'incertezza interpretativa delle disposizioni normative vigenti<sup>28</sup>. Le comunità religiose hanno così adottato alcune soluzioni, talvolta anche creative, per dimostrare l'effettiva sussistenza della situazione di necessità. Una di queste è stata l'allegazione ai modelli di autocertificazione dei fedeli di vere e proprie certificazioni confessionali con le quali si accertava l'appartenenza religiosa della persona e l'assenza nel territorio comunale e/o regionale di residenza di un luogo di culto dove poter pregare.

Il rischio di instaurazione di numerosi contenziosi giudiziari era di nuovo dietro l'angolo. Sarebbe stato, infatti, opportuno istituire nuovamente un tavolo di concertazione Stato-religioni per procedere ad un rapido adeguamento bilaterale dei protocolli già sottoscritti. L'esigenza di rinegoziare quanto concordato, alla luce dei mutamenti legislativi nel frattempo intervenuti, non è stata invece avvertita dalla Chiesa cattolica, i cui luoghi di culto, a differenza di quelli delle confessioni acattoliche, godono di una capillare diffusione su tutti i territori comunali.

#### **4. I protocolli sanitari alla prova del "green-pass"**

La concertazione preventiva tra lo Stato e le confessioni religiose si è dimostrata di fondamentale importanza per il superamento dell'emergenza sanitaria e per individuare il giusto equilibrio tra la tutela del diritto alla salute e l'esercizio della libertà religiosa. Come è

---

<sup>27</sup> Sul punto si veda A. FUCILLO, *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, Torino, 2019, p. 362, il quale evidenzia che il sentimento religioso è associato ad un'attitudine mentale positiva e proteggerebbe, così, da malattie mentali quali, in particolare, la depressione. «Gli ordinamenti quindi avrebbero una ragione in più per proteggere e stimolare il fattore religioso, in quanto elemento positivo della vita dell'individuo. La religione, infatti, "protegge" la vita e ne migliora le condizioni, seppure nessuna controindicazione è ovviamente riferibile (soprattutto sotto il profilo giuridico) a chi non segue alcuna fede o si proclama ateo».

<sup>28</sup> Alcune confessioni religiose acattoliche hanno, infatti, prontamente inviato al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale degli Affari dei Culti alcune lettere per chiedere chiarimenti in merito.

stato evidenziato, l'attività negoziale non può tuttavia esaurirsi con la sottoscrizione dei protocolli, ma deve proseguire nel caso in cui emergano nuovi elementi che richiedano un ulteriore bilanciamento degli interessi sottesi.

Su richiesta di alcune confessioni religiose, il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha richiesto un parere al Comitato tecnico-scientifico sulla attualità delle misure di sicurezza previste nei protocolli sanitari sottoscritti con le confessioni religiose. L'evoluzione del quadro epidemiologico, la progressione della campagna vaccinale e la graduale estensione dell'obbligo del *green-pass*<sup>29</sup> hanno infatti nuovamente stimolato la dialettica tra le istituzioni civili e le autorità confessionali, in particolare con riferimento al distanziamento sociale e ai limiti di capienza dei luoghi di culto. Tale ultima limitazione era prevista nei soli protocolli con le tradizioni religiose acattoliche e non anche nel documento sottoscritto con la Conferenza Episcopale Italiana<sup>30</sup>.

Il Comitato Tecnico-Scientifico, nel verbale n. 51 del 5 novembre 2021, si è espresso sulle questioni proposte evidenziando che non vi sono ragioni sanitarie “che impongono di differenziare le condizioni di affluenza ai riti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica che si svolgano in contesti omogenei, prevedendo, solo per queste ultime, un limite numerico di affluenza”. Per tale motivazione, un'eventuale richiesta da parte delle autorità religiose di eliminare il limite massimo di capienza negli edifici nei quali si svolge il culto potrà trovare accoglimento.

Maggiori difficoltà emergono invece sulle richieste avanzate relative ad un allentamento delle misure di distanziamento. Nel medesimo verbale si evidenzia che “la frequenza delle manifestazioni di culto richiede, in genere, la recitazione a voce alta di orazioni o formule di rito ovvero il canto. Inoltre, è notoriamente alta la frequentazione di riti religiosi da parte di soggetti fragili, per età o per altre ragioni. Altro aspetto che appare dirimente è la mancata previsione, per la frequenza dei luoghi di culto, dell'obbligo del possesso del *green pass*. Per tali ragioni, il CTS ritiene che le misure relative al distanziamento interpersonale vadano mantenute, così come quelle relative alla necessità di indossare i dispositivi di protezione

---

<sup>29</sup> Il legislatore statale, con il decreto-legge, 21 settembre 2021, n. 127, ha esteso l'obbligo della certificazione verde già previsto per lo svolgimento di alcune attività a tutto il settore del lavoro pubblico e privato. Tali norme trovano applicazione anche nel caso degli enti ecclesiastici ed enti religiosi ETS limitatamente alle attività diverse da quelle di religione e culto e sempre nel rispetto della struttura e della finalità dell'ente.

<sup>30</sup> Il “Protocollo con le Comunità ebraiche italiane”, al punto 1.3 prevedeva che “Nel rispetto della normativa sul distanziamento tra le persone, il legale rappresentante dell'Ente individua il responsabile del luogo di culto al fine di stabilire la capienza massima dell'edificio di culto, tenendo conto degli eventuali sistemi di aerazione disponibili e della distanza minima di sicurezza, che deve essere pari ad almeno un metro laterale e frontale e, comunque non superando le 200 unità”. La medesima disposizione era prevista al punto 1.2 del “Protocollo con le Chiese Protestanti, Evangeliche, Anglicane”, 1.3 del “Protocollo con le Comunità ortodosse”, 1.2 del “Protocollo con le Comunità Induista, Buddista (Unione Buddista e Soka Gakkai), Baha'i e Sikh”, 1.2 del “Protocollo con le Comunità Islamiche”, 1.2 del “Protocollo con la Comunità della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni”. Al punto 1.2 del “Protocollo con la Conferenza Episcopale Italiana circa la ripresa delle celebrazioni con il popolo” era invece previsto che “Nel rispetto della normativa sul distanziamento tra le persone, il legale rappresentante dell'ente individua la capienza massima dell'edificio di culto, tenendo conto della distanza minima di sicurezza, che deve essere pari ad almeno un metro laterale e frontale”.



individuale. Un allentamento delle misure di prevenzione, inclusa quella sul distanziamento personale, può essere ipotizzato per il caso in cui la Conferenza Episcopale Italiana o i rappresentanti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica decidano spontaneamente di prevedere nei protocolli, eventualmente anche per specifiche funzioni religiose o per particolari luoghi, l'obbligo del possesso della certificazione verde COVID-19: soluzione, quest'ultima, sulla cui giuridica praticabilità si rimette, comunque, ogni valutazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri".

Il Comitato Tecnico-Scientifico ha prospettato così agli organi di governo la possibilità di riaprire il tavolo della contrattazione individuando gli elementi negoziabili: l'eliminazione del distanziamento sociale dai protocolli sanitari può avvenire solo se vi è la contestuale introduzione dell'obbligo del "green-pass" per i fedeli che frequentano i culti ed i ministri di culto. Le confessioni religiose non aderiranno a tale proposta e nessuno dei successivi decreti emergenziali introdurrà unilateralmente l'obbligo della vaccinazione per la partecipazione alle funzioni di culto.

Ciò nonostante, le religioni sono state tra i principali promotori della campagna vaccinale, invitando i propri fedeli a sottoporsi alla vaccinazione. La Conferenza Episcopale Italiana, con la nota del 1 ottobre 2021 della Segreteria Generale ha invitato "soprattutto per coloro che a vario titolo sono coinvolti in attività pastorali caratterizzate da un maggior rischio di contagio (ministri straordinari della Comunione; coristi e cantori; ovvero attività di catechesi in gruppi; visite ai malati), di accedere, in mancanza di documentati impedimenti, alla vaccinazione quale concreto gesto e "atto di amore" verso il prossimo". Analogamente, il Consiglio Esecutivo Federale dell'Alleanza Evangelica Italiana, il 20 settembre 2021, ha da tempo sottolineato l'importanza dei vaccini nella lotta al Covid-19, "invitando i cristiani evangelici a scelte responsabili per il bene comune e, allo stesso tempo, ricordando il valore della scienza nella prospettiva biblica ed evangelica". Il Presidente ed Imam della CO.RE.IS. ha messo a disposizione delle istituzioni civili le moschee per le somministrazioni del vaccino anti-Covid. La Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni ha esortato i suoi membri ad essere buoni cittadini ed "ad aiutare a sconfiggere la pandemia salvaguardando sé stessi e gli altri attraverso la vaccinazione".

Le confessioni religiose sono state, dunque, straordinari alleati delle istituzioni civili per la lotta alla diffusione del Covid-19, dapprima sospendendo volontariamente le proprie attività di religiose e, in seguito, promuovendo la campagna vaccinale, il tutto nel pieno rispetto di quel principio di leale collaborazione tra Stato e religioni per la protezione dell'uomo ed il bene del Paese.

## **5. La fine dello stato di emergenza ed il ripristino dell'autonomia confessionale**

Lo stato di emergenza, deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020 e via via prorogato, è terminato il 31 marzo 2022. Il legislatore italiano, per consentire la progressiva ripresa di tutte le attività in via ordinaria, con il decreto-legge del 24 marzo 2022, n. 24, ha previsto una graduale eliminazione delle restrizioni in vigore a partire dal 1° aprile 2022.

Occorre dunque domandarsi quale sia la sorte dei protocolli sanitari sottoscritti nell'ormai lontano mese di maggio 2020 e richiamati nei successivi decreti emergenziali. Il decreto-legge del 25 marzo 2020, n. 19 (convertito con modificazioni dalla L. 22 maggio 2020, n. 35) prevede, all'art. 1, commi 1 e 2 la possibilità adottare protocolli sanitari d'intesa con le autorità confessionali (lett.h-bis)) per periodi determinati e comunque fino al termine dello stato di emergenza (31 marzo 2022). I protocolli sanitari relativi alle attività di religione e di culto devono dunque considerarsi definitivamente abrogati per effetto della cessazione dello stato di emergenza.

La conferma è arrivata anche dal Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, nella comunicazione del 31 marzo 2022 indirizzata alle confessioni religiose acattoliche, evidenzia che "alla luce delle disposizioni normative di cui al decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, nonché della cessazione in data odierna dello stato di emergenza per il contenimento della pandemia COVID 19, in assenza di avviso contrario da parte degli enti sottoscrittori in indirizzo, si ritiene cessata l'efficacia dei suddetti Protocolli a decorrere dal 1° aprile 2022". La notizia dell'abrogazione era tuttavia emersa, almeno con riferimento al protocollo relativo ai culti cattolici, prima del citato comunicato, e precisamente nella Lettera del Presidente della Conferenza Episcopale Italiana pubblicata il 25 marzo 2022<sup>31</sup>, nella quale si fa altresì espresso riferimento anche ad uno scambio di informazioni tra l'ente cattolico ed il Governo italiano.

La sequenza temporale dei fatti descritti presenta le medesime criticità procedurali che erano già emerse durante la fase di concertazione per i protocolli sanitari e duramente criticate dalla dottrina. La CEI viene infatti considerato un "interlocutore privilegiato" quando è necessario procedere a quel delicato bilanciamento tra libertà religiosa e tutela del diritto alla salute<sup>32</sup>. Le confessioni religiose acattoliche arrivano, dunque, solo in un secondo momento al tavolo di concertazione, al quale talvolta sono già state assunte alcune decisioni non più effettivamente negoziabili. È evidente che ciò un po' tradisce quella lealtà che tutte le confessioni religiose hanno dimostrato di avere durante tutta l'emergenza sanitaria nei confronti delle istituzioni civili per la "battaglia" contro il Covid-19. Non v'è dubbio che la fase negoziale sia stata realizzata una forte attività di *lobbying*<sup>33</sup> da parte della Chiesa cattolica, che ha successivamente coinvolto anche le altre confessioni religiose.

---

<sup>31</sup> La lettera è pubblicata sul sito web <https://www.chiesacattolica.it/fine-stato-demergenza-orientamenti-per-la-settimana-santa-lettera-della-presidenza-cei/>, ultimo accesso 3 aprile 2022.

<sup>32</sup> In tal senso, si veda G. MACRÌ, "A CHIARE LETTERE - CONFRONTI". *Brevi considerazioni in materia di governance delle pratiche di culto tra istanze egualitarie, soluzioni compiacenti e protocolli (quasi) "fotocopia"*, cit., p. 75.

<sup>33</sup> In merito di veda diffusamente G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Torino, 2004; G. MACRÌ, *Il ruolo delle organizzazioni religiose in Italia e in Europa tra rappresentanza degli interessi e attività di lobbying*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 8 del 2013, pp. 1-15. G. MACRÌ, voce *Lobbies*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Torino, 2012, pp. 471-484; P. ANNICCHINO, *La religione in giudizio. La religione in giudizio. Tra Corte Suprema degli Stati Uniti e Corte europea dei diritti dell'uomo*, Bologna, 2018.

Stante l'abrogazione dei protocolli sanitari e la cessazione dello stato di emergenza sanitaria, la libertà religiosa e l'autonomia confessionale possono riacquistare gli "spazi" ad esse tradizionalmente riservati dal dettato costituzionale. L'art. 19 della Carta costituzionale garantisce a tutti (cioè cittadini e non cittadini) il diritto di esercitare in forma individuale ed associata il proprio culto in pubblico ed in privato, con il solo limite dei riti contrari al buon costume. Con la previsione del solo limite del "buon costume", si è voluto evitare che norme di polizia o comunque amministrative potessero in alcun modo impedire l'esercizio dei riti religiosi<sup>34</sup>. La libertà religiosa non è un diritto limitabile, salvo nei casi previsti dalla norma costituzionale, ma è comprimibile in alcune sue manifestazioni nel rispetto delle regole dell'ordinamento costituzionale. Ciò è possibile con precisi vincoli temporali e sulla base di provvedimenti proporzionati e basati su reali esigenze di necessità ed urgenza a tutela di altrettanti valori costituzionalmente protetti come appunto la salute<sup>35</sup>.

Le disposizioni previste dal decreto-legge del 24 marzo 2022, n. 24 potranno infatti trovare applicazione per le attività religiose solo nel caso in cui non comportino una concreta limitazione all'esercizio delle ritualità religiose. Non sussistono infatti più quelle ragioni di necessità ed urgenza che hanno giustificato durante la prima fase una compressione della libertà religiosa. Le fonti normative inoltre non possono comunque derogare alle leggi di ratifica del Concordato (art. 7 Cost.) né alle leggi di approvazione delle intese (art. 8, comma 3 Cost.) quali "leggi a forza passiva rinforzata", che prevedono speciali regimi di tutela dei luoghi sacri, degli edifici di culto e delle libertà ecclesiali.

Per tale ragione, nel comunicato Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri sopra citato, si invitano le confessioni religiose a fornire ai propri fedeli in autonomia "ogni opportuna indicazione circa le misure precauzionali da adottare, tenuto conto delle prescrizioni tuttora vigenti a livello normativo anche dopo il 1° aprile 2022 (ad es. utilizzo della mascherina negli ambienti al chiuso)". Le confessioni religiose riacquistano così i loro spazi di autonomia organizzativa ed individuano repentinamente le linee guida che i fedeli e i ministri di culto dovranno rispettare per lo svolgimento delle funzioni religiose. La Conferenza Episcopale Italiana prevede, ad esempio, l'obbligo di indossare la mascherina nei luoghi di culto al chiuso, l'igienizzazione delle mani da parte dei fedeli all'ingresso, la frequente sanificazione degli ambienti e le limitazioni relative alle acquasantiere, allo scambio del gesto di pace ed alla distribuzione dell'Eucarestia. È, tuttavia, stato eliminato il rispetto della distanza interpersonale di un metro ma sono in ogni caso vietati gli assembramenti specialmente all'ingresso, all'uscita e tra le persone che, eventualmente, seguono le celebrazioni in piedi. È inoltre possibile riprendere la pratica delle processioni. Anche la Chiesa

---

<sup>34</sup> Il limite del "buon costume" quindi si riferisce a riti che, in qualche misura, ledano la sensibilità della popolazione nel momento storico in cui si verificano. Nella attuale società multireligiosa le ritualità confessionali sono mutate in senso plurale. La formulazione ampia della norma assicura l'ombrello protettivo ad ogni rito di qualsiasi culto, con il solo limite sopra segnalato, in tal senso A. FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, cit., p. 56 ss..

<sup>35</sup> In tal senso si veda A. FUCCILLO, *La libertà di culto e le limitazioni nel periodo di emergenza pandemica*, cit., p. 249-250.

Apostolica in Italia<sup>36</sup> e la Confederazione Islamica Italiana hanno predisposto alcune linee guida con che sono state prontamente comunicate alle proprie comunità religiose. Tali disposizioni riprendono quanto disposto in materia dalla Chiesa Cattolica, seppur con alcune differenze in relazione alle ritualità. Le indicazioni fornite dalla Chiesa Apostolica in Italia saranno in vigore fino al 31 aprile 2022, dopo tale data si procederà, infatti, alla redazione di un nuovo documento anche in considerazione anche dell'evoluzione della curva dei contagi e degli orientamenti delle istituzioni civili italiane.

## 6. Riflessioni conclusive

La pandemia da Covid-19 ha messo a dura prova il sistema di protezione che la Costituzione italiana riserva al fattore religioso. La Costituzione delinea infatti un chiaro *favor religionis*<sup>37</sup>, il quale ha lo scopo "di rimarcare il valore promozionale della libertà religiosa, come "prima" libertà, non in funzione di privilegio, ma di anticipo e sostegno di tutte le libertà"<sup>38</sup>. La libertà religiosa unitamente alle organizzazioni che di essa sono espressione concorrono, insieme ad altri fattori, al «pieno sviluppo della persona umana» (obiettivo dell'art. 3, 2° comma Cost.) e al «progresso spirituale della società» (obiettivo indicato, insieme al progresso materiale, all'art. 4, 2° comma Cost.)<sup>39</sup>.

Il dialogo tra gli organi di governo e le autorità confessionali si è rivelato, come d'altra parte auspicato dalla dottrina, lo strumento ideale per la corretta definizione ed il bilanciamento della libertà religiosa e della tutela del diritto alla salute. La negoziazione Stato-religioni ha preventivamente evitato l'instaurazione di contenziosi civili, amministrativi e penali che avrebbero rischiato di affaticare ulteriormente il sistema della giustizia italiana<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Le linee guida predisposte dalla Chiesa Apostolica in Italia sono state altresì inviate e rese note al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione.

<sup>37</sup> G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2014, p. 40, il quale fa riferimento al «fatto che il Costituente ha voluto riservare una peculiare attenzione al fatto religioso, sia esso considerato sotto il profilo individuale che sotto quello collettivo, sia esso visto nella dimensione positiva che in quella negativa. Insomma, il fatto religioso ha una particolare rilevanza sul piano costituzionale perché il Costituente [...] ha discrezionalmente ritenuto quelle qualificate nel senso religioso meritevoli di specifica tutela».

<sup>38</sup> La citazione è di S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, 1992, pp. 12-13.

<sup>39</sup> Così M. TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 2010, p. 87.

<sup>40</sup> Numerose sono infatti le sentenze dei tribunali di merito, in particolare si veda la sentenza n. 54 del 2021 del Tribunale di Reggio Emilia, la quale ha assolto due imputati dal reato di falsità ideologica commessa dal privato in un atto pubblico (nello specifico l'autocertificazione per gli spostamenti nel periodo di c.d. *lockdown*), in ragione del fatto che il provvedimento amministrativo presupposto dell'autocertificazione, il DPCM per il contenimento dell'emergenza COVID-19, sarebbe da ritenere illegittimo e quindi da disapplicare. Analogamente la sentenza n. 1842 del 17 febbraio 2022 del Tribunale Monocratico di Pisa, che ha assolto per il reato ex art. 650 c.p. di due prevenuti che avevano violato il primo *lockdown* di marzo 2020.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nell'ordinanza n. 36373 del 12 ottobre 2021, hanno inoltre disposto che "La domanda proposta per il risarcimento dei danni che si assumono derivati dall'illegittimo esercizio, in quanto discriminatorio, della potestà legislativa derivante dalla predisposizione, presentazione o mancata modifica di un atto legislativo, non configura un difetto assoluto di giurisdizione perché non riguarda controversie direttamente involgenti attribuzioni di altri poteri dello Stato o di altri ordinamenti autonomi, come tali neppure astrattamente suscettibili di dar luogo ad un intervento del giudice, ma l'esercizio di un diritto soggettivo mediante una comune azione risarcitoria ex art. 2043 c.c., dovendosene,

L'adozione del metodo della concertazione preventiva per la risoluzione dei conflitti in materia religiosa è stata inoltre di recente suggerita anche dalla recente giurisprudenza della Corte di Cassazione. Nella sentenza n. 24414 del 9 settembre 2021, le Sezioni Unite propongono, per risolvere la questione dell'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, la strada "dell'accomodamento ragionevole, intesa come ricerca, insieme, di una soluzione mite, intermedia, capace di soddisfare le diverse posizioni nella misura concretamente possibile, in cui tutti concedono qualcosa facendo, ciascuno, un passo in direzione dell'altro". La soluzione proposta è dunque quella della concertazione che consente di dare adeguata voce a tutti gli interessi coinvolti, rappresentati dalle comunità presenti nella singola realtà locale, favorisce il dialogo tra tutti e consente di condividere obiettivi culturali<sup>41</sup>.

Dall'esperienza dei protocolli sanitari possiamo inoltre trarre alcuni risultati positivi anche in tema di pluralismo confessionale. Al tavolo dei negoziati si sono sedute anche le rappresentanze delle confessioni religiose prive d'intesa (tradizionalmente poco presenti nel dialogo istituzionale), è il caso, ad esempio, dei Testimoni di Geova e dell'Assemblea Spirituale Nazionale dei Bahà'ì d'Italia. Il "Protocollo sanitario con le comunità islamiche", inoltre, è stato il frutto di un'intensa attività di cooperazione tra le associazioni islamiche maggiormente rappresentative (il Centro Islamico Culturale d'Italia, l'U.CO.I.I., la COREIS e la C.I.I.) che, unitariamente, sono riuscite a definire un unico documento per la celebrazione dei riti islamici. Ciò sicuramente costituisce straordinario esempio di dialogo intraconfessionale.

Non v'è dubbio che vi siano state alcune difficoltà interlocutorie nel procedimento negoziale, che in parte hanno alterato (ma non violato) il principio del pluralismo confessionale di cui

---

escludere, inoltre, anche l'astratta improponibilità per ragioni di materia o di regolamentazione normativa, e neppure rileva la natura politica dell'atto legislativo, deducendosi la sola lesività della disciplina che ne è derivata". La domanda risarcitoria era stata promossa nei confronti delle autorità che avevano presentato, approvato e non modificato, un particolare trattamento fiscale, ritenuto costituzionalmente illegittimo perché discriminatorio ed in contrasto col diritto europeo. L'ordinanza palesa la possibilità di ricorrere in sede giudiziaria civile per accertare un illecito extracontrattuale causato dalla predisposizione o dalla mancata rimozione di una disposizione normativa, integrante l'inadempimento di obblighi costituzionali, unionali o internazionali, e condannare al risarcimento danni gli organi statali convenuti.

Con riferimento all'obbligo vaccinale si veda l'ordinanza del Tar Lombardia n. 192 del 14 febbraio 2022 di reintegro in servizio di alcuni operatori sanitari, il decreto cautelare n. 919 del 14 febbraio 2022 del Tar Lazio di reintegro in servizio dei ricorrenti militari sospesi perché inottemperanti all'obbligo vaccinale, i decreti cautelari nn. 721, 724 e 726 del 2 febbraio 2022, sempre del Tar Lazio, che hanno ripristinato le retribuzioni dei ricorrenti agenti di polizia penitenziaria non vaccinati.

<sup>41</sup> In tal senso A. FUCCILLO, *Il crocifisso negoziato. Verso la gestione privatistica dei simboli religiosi*, in *Giustizia Civile*, 8 dicembre 2021, il quale altresì evidenzia un'ipotesi reale di "attuazione privatistica della libertà religiosa" (in merito si veda A. FUCCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, Napoli, 2005, 155-164). Un accordo a cui partecipino tutte le comunità coinvolte darebbe senso compiuto al pluralismo e meglio garantirebbe le esigenze dei soggetti sia singoli che gruppi. Per un commento al caso giurisprudenziale si vedano altresì A. LICASTRO, *Il crocifisso e i diritti del lavoratore nell'ambiente scolastico (aspettando le Sezioni Unite della Cassazione)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 7 del 2021, pp. 35-68; P. CAVANA, *"A CHIARE LETTERE - CONFRONTI". Il crocifisso davanti alle Sezioni Unite della Cassazione: difesa di diritti o accanimento iconoclasta?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 14 del 2021, pp. 61-67; N. COLAIANNI, *Il crocifisso di nuovo in Cassazione. Note da amicus curiae*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 12 del 2021, pp. 1-26; N. COLAIANNI, *Dal "crocifisso di Stato" al "crocifisso di classe" (nota a margine di Cass., SS. UU., 9 settembre 2021, n. 24414)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 17 del 2021, pp. 17-25.



all'art. 8, comma 1 Cost.. Un modello di partecipazione paritaria di tutte le confessioni religiose avrebbe potuto essere, come è stato osservato, la “prima tappa di un percorso significativamente innovativo”<sup>42</sup> nei rapporti tra lo Stato e le religioni. Ciò, tuttavia, non necessariamente determina l'assoluto fallimento del “sistema negoziale” e dell'attività svolta, la quale si rivela pur sempre come la migliore soluzione per mappare la laicità e garantire l'effettiva tutela e promozione della libertà religiosa.

Le tecniche di negoziazione elaborate nel corso degli anni dagli studiosi del diritto processuale civile<sup>43</sup> e, da ultimo, quelle prospettate dalla Legge delega per la riforma del processo civile (L.n. 206 del 2021) suggeriscono prassi operative da poter adottare anche nella contrattazione con le confessioni religiose sia a livello centrale che locale<sup>44</sup> per trovare soluzioni con efficacia vincolante<sup>45</sup>.

La funzione antiprocessuale della mediazione civile è dunque utile per definire anche questioni che non riguardano le tradizionali vicende oggetto di contenzioso civile ma hanno importanti risvolti giuspubblicistici. In tali attività è dunque importante e centrale la figura di chi deve dirigere tali mediazioni che deve avere la sensibilità culturale legata alle differenti tematiche da affrontare nella considerazione delle varie tradizioni religiose.

Al pari degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, anche i protocolli negoziali con le confessioni religiose si pongono in un rapporto di complementarità e coesistenza rispetto alla giurisdizione, non precludendo infatti il ricorso alla giustizia nel caso in cui si verificano gravi lesioni della libertà religiosa e dell'autonomia confessionale.

Ludovica Decimo

Professore a contratto nell'Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

---

<sup>42</sup> In tal senso, G. MACRÌ, “A CHIARE LETTERE - CONFRONTI”. *Brevi considerazioni in materia di governance delle pratiche di culto tra istanze egualitarie, soluzioni compiacenti e protocolli (quasi) “fotocopia”*, cit., p. 77, contrariamente in merito M. LO GIACCO, *I “Protocolli per la ripresa delle celebrazioni delle confessioni diverse dalla cattolica”: una nuova stagione nella politica ecclesiastica italiana*, cit., p. 114.

<sup>43</sup> Sui procedimenti di mediazione e conciliazione si vedano, senza alcuna pretesa di completezza, G. CALIFANO, *Procedura della mediazione per la conciliazione delle controversie civili e commerciali*, Padova, 2010; AA.VV., *La mediazione civile alla luce della direttiva 2008/52/CE*, a cura di A. DE LUCA, Firenze, 2011; AA.VV., *La mediazione*, a cura di F. DELFINI, Padova, 2010; AA.VV., *La mediazione per la composizione delle controversie civili e commerciali*, a cura di M. BOVE, Padova, 2016; D. DALFINO, *Mediazione civile e commerciale*, in AA.VV., *Commentario del codice di procedura civile*, a cura di in S. CHIARLONI, Bologna, 2016; F. DANOVI, F. FERRARIS, *La cultura della mediazione e la mediazione come cultura*, Milano, 2013; F. SANTAGATA, *La conciliazione delle controversie civili*, Bari, 2008; M. MARINARO, *La risoluzione stragiudiziale delle controversie*, Roma, 2010; G. SCIANCALEPORE, S. SICA, *Codice della mediazione e della conciliazione*, Torino, 2010; R. TISCINI, *La mediazione civile e commerciale. Composizione della lite e processo nel d.lgs. n. 28/2010 e nei D.M. nn. 180/2010 e 145/2011*, Torino, 2011.

<sup>44</sup> In merito si veda altresì diffusamente F. FRENI, *I “nuovi accordi” Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, cit., p. 30 ss.

<sup>45</sup> In ciò contribuendo positivamente alla diffusione in una società plurale di una vera “cultura negoziale” e dunque di incentivare forme di mediazione degli interessi pubblici o privati.