

INTRODUZIONE

Il presente elaborato si propone come obiettivo quello di esaminare il tema della libertà religiosa, ponendo l'accento in modo particolare sulle restrizioni che tale libertà costituzionale ha subito durante il periodo dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

L'evoluzione dei diritti di libertà religiosa, pur essendosi ampiamente sviluppata già nel corso dei secoli precedenti, ha raggiunto il suo apice con l'avvento del costituzionalismo moderno, ossia a partire dalla fine del Settecento.

In Italia, una tappa fondamentale nella storia della disciplina della materia religiosa è rappresentata senz'altro dai Patti Lateranensi, celebre accordo stipulato tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica nel 1929 e revisionato dagli Accordi di Villa Madama del 1984, grazie al quale è stato possibile mettere fine alla cosiddetta "questione romana" e al progressivo incrinarsi dei rapporti tra le due istituzioni che aveva caratterizzato buona parte del secolo precedente, e con il quale è stata introdotta una specifica regolamentazione in merito alle facoltà e ai benefici di cui poteva godere una confessione religiosa.

Al giorno d'oggi, nel nostro ordinamento, la libertà religiosa trova un espresso riconoscimento in alcune disposizioni della Costituzione repubblicana del 1948, in particolare nell'art. 19 Cost., secondo il quale: "Tutti hanno il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume".

Alla luce di questa norma, dunque, è evidente il forte legame intercorrente

fra la libertà religiosa e la libertà di culto, ossia il diritto di professare liberamente la propria fede, sia in forma individuale che collettiva; una delle più importanti forme di esercizio del culto è rappresentata dalla propaganda e dal proselitismo, grazie ai quali ogni credo religioso può rafforzare la propria base di consensi ed espandere i propri confini.

Oltre alla libertà religiosa, un altro principio fondamentale in quest'ambito è quello di laicità, che, tuttavia, a differenza del primo, non è espressamente proclamato dalla Costituzione ma è stato implicitamente ricavato dalla Corte costituzionale nella cosiddetta "sentenza madre", la sentenza n. 203/1989, attraverso il combinato disposto di una serie di norme costituzionali.

Il principio di laicità assume una duplice veste: esso può articolarsi sia come favor libertatis (se si fa riferimento agli artt. 2, 3 e 19 Cost.), ossia come strumento di tutela della libertà religiosa e del pluralismo confessionale, sia come favor religionis (se si considerano, in questo caso, gli artt. 7, 8 e 20 Cost.), espressione che indica, invece, la particolare attenzione riservata dalla Costituzione al fenomeno religioso in quanto parte essenziale della coscienza di ogni individuo e, come tale, meritevole di tutela.

Grazie al principio di laicità, dunque, emerge il valore formativo che la cultura religiosa ha per ogni individuo; essa non deve necessariamente corrispondere a una religione specifica, bensì, in generale, può essere ricondotta al pluralismo religioso tipico della società civile. Inoltre, anche l'acquisizione dei principi di base del cattolicesimo al "patrimonio storico" del popolo italiano è stata favorita dal concetto di laicità.

Durante il periodo di emergenza epidemiologica da Covid-19, le istituzioni pubbliche italiane hanno adottato una serie di misure, volte al contenimento del contagio, attraverso le quali, in nome del diritto alla salute, è stata fortemente compressa la libertà religiosa degli individui. Operando un bilanciamento dei vari interessi in gioco, infatti, in una situazione di particolare gravità come quella della pandemia in corso, è stato ritenuto

opportuno accordare prevalenza al primo dei due valori costituzionali, sancito dall'art. 32 Cost., a discapito della libertà di culto. Naturalmente questa tendenza non è stata riscontrata solo in Italia ma anche in moltissimi altri Paesi.

La tutela della salute pubblica, pertanto, ha posto la necessità di chiudere i luoghi sacri o di limitarvi gli accessi per scongiurare il pericolo di assembramenti, impedendo ai fedeli di esercitare liberamente il proprio culto.

Una delle principali criticità che è stata riscontrata nel modus operandi adottato dalle nostre istituzioni per fronteggiare la pandemia da Covid-19 è data dal fatto che tali limitazioni alla libertà religiosa (così come ad altri diritti, libertà e interessi costituzionalmente garantiti) sono state realizzate mediante uno strumento che, sul piano giuridico, non è altro che un atto sostanzialmente amministrativo, ossia il DPCM, con un'insolita concentrazione di poteri nelle mani del Presidente del Consiglio dei ministri.

Nella prima fase dell'emergenza epidemiologica (il cosiddetto "primo lockdown"), inoltre, tali decreti sono stati adottati dal Governo unilateralmente, senza alcun coinvolgimento democratico né partecipazione delle minoranze o, in generale, delle parti sociali di volta in volta interessate (tra cui anche le confessioni religiose).

Da questo punto di vista, bisogna tener presente anche il fatto che la nostra Costituzione, a differenza di quanto accade in altri ordinamenti, non contiene una disciplina generale sul concetto di emergenza, quindi non detta una regolamentazione specifica dei criteri da seguire in situazioni di questo tenore. Gli unici riferimenti espressi sono quelli relativi alle condizioni che legittimano l'adozione di decreti-legge e allo Stato di guerra, ma naturalmente le emergenze possono essere anche di diverso tipo; è proprio a causa di questa lacuna che sono state riscontrate le maggiori difficoltà nel gestire l'epidemia da Covid-19.

La situazione è migliorata nella seconda fase della pandemia, grazie al ricorso

alla cosiddetta “procedura negoziata”: l’Esecutivo, prima di introdurre restrizioni alla libertà di culto degli individui, ha avviato delle negoziazioni con le parti sociali interessate – tra cui anche le comunità di fede – per giungere alla stipula di vari accordi e protocolli, in modo tale da garantirne una partecipazione attiva.

Uno di questi accordi è stato, ad esempio, il Protocollo per la ripresa delle celebrazioni liturgiche con il popolo, stipulato il 7 maggio 2020 tra il Ministero dell’Interno e i rappresentanti della Conferenza Episcopale Italiana, con il quale si è deciso di consentire la ripresa delle celebrazioni religiose con la partecipazione dei fedeli, a condizione che venissero rispettate alcune misure precauzionali, come il mantenimento della distanza di sicurezza, l’uso della mascherina, l’igienizzazione delle mani.

Un altro principio essenziale tipico della materia religiosa sul quale è stato necessario porre l’attenzione proprio durante il periodo dell’emergenza Covid-19 è quello della bilateralità pattizia, sancito dalla Costituzione agli art. 7, comma 2, e 8, comma 3, Cost. Le norme in questione stabiliscono che i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica sono regolati dai Patti Lateranensi, mentre quelli con le altre confessioni religiose sono regolati mediante delle intese tra le relative rappresentanze.

Ciò significa che l’intesa costituisce uno strumento essenziale per la disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni diverse dalla cattolica, ma non obbligatorio; le organizzazioni religiose non sono tenute a stipulare questo tipo di accordi, fermo restando che, se non lo fanno, restano soggette alla sola disciplina dei cosiddetti “culti ammessi” (l. n. 1159/1929), la quale riconosce i culti diversi da quello cattolico, purché non professino principi e non seguano riti contrari all’ordine pubblico o al buon costume.

La ratio delle intese in origine doveva essere quella di dettare una regolamentazione specifica che tenesse conto delle peculiarità e delle esigenze della singola confessione religiosa. Con il passare del tempo, però,

tale funzione è stata disattesa, e gli accordi stipulati dallo Stato con le organizzazioni religiose hanno iniziato ad assumere un contenuto sostanzialmente uniforme e standardizzato.

Le restrizioni alla libertà religiosa introdotte durante l'emergenza da Covid-19 hanno sollevato perplessità anche per quanto riguarda la loro conformità o meno al principio di bilateralità pattizia. Infatti, intervenendo unilateralmente durante la prima fase dell'emergenza epidemiologica, il Governo avrebbe violato la riserva di legge rinforzata prevista dalla Costituzione per la disciplina dei rapporti con le confessioni religiose, secondo la quale le eventuali modifiche o deroghe ai relativi accordi devono seguire la stessa procedura prevista per la loro adozione, ossia una procedura partecipata e bilaterale che coinvolga l'organizzazione interessata.

Nella seconda fase, invece, l'operato dell'Esecutivo ha cercato di riallinearsi al principio di bilateralità pattizia, garantendo un maggiore coinvolgimento delle comunità di fede e provvedendo a regolamentare il contrasto al Covid-19 in modalità partecipata, attraverso accordi amministrativi e protocolli.

Inoltre, sono state rilevate delle criticità anche sul piano della gerarchia delle fonti, e questo aspetto fornisce l'occasione per trattare l'argomento relativo al rilievo costituzionale dei Patti Lateranensi e degli Accordi di Villa Madama del 1984 (di revisione dei Patti stessi), nonché della loro collocazione all'interno del nostro sistema di fonti di produzione.

I Patti Lateranensi godono di copertura costituzionale – e ciò significa che non possono essere modificati né derogati da una legge ordinaria – grazie al disposto dell'art. 7, comma 2, Cost., e oggi, dopo la riforma del Titolo V, anche grazie all'art. 117, comma 1, Cost., che impone alla legislazione sia statale che regionale il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali; tali Patti, infatti, si configurano a tutti gli effetti come un accordo di diritto internazionale.

Non si può dire lo stesso, invece, per gli Accordi di Villa Madama, dal

momento che il rinvio presente nell'art. 7, comma 2, Cost. deve essere considerato come un rinvio di carattere fisso e statico, cioè riferito in maniera puntuale e specifica ai soli Patti Lateranensi, e non anche a eventuali accordi successivi, modificativi o integrativi.

CAPITOLO I

LA LIBERTÀ DI RELIGIONE

1.L’evoluzione storica della libertà religiosa in Italia e in Europa. 1.1. I Patti Lateranensi. 1.2. La libertà di religione nella Costituzione repubblicana. 2. Il principio di laicità: *favor religionis* e *favor libertatis*. 3. Il concetto di emergenza nella Costituzione. 3.1. Le misure da adottare nelle situazioni di emergenza. 4. I limiti alla libertà religiosa nell’emergenza da Covid-19. 4.1. Il bilanciamento di interessi tra libertà religiosa e diritto alla salute. 4.2. La legittimità del ricorso al DPCM. 4.2.1. Le criticità del decreto-legge n. 6/2020. 4.2.2. I correttivi del decreto-legge n. 19/2020. 4.3. La procedura negoziata di adozione dei DPCM: gli accordi con le “comunità di fede”.

1. L’evoluzione storica della libertà religiosa in Italia e in Europa

La libertà di religione è riconosciuta nello Stato di diritto e ha iniziato ad avere piena esplicazione grazie al costituzionalismo moderno, vale a dire nei documenti costituzionali adottati da vari Stati a partire dalla fine del Settecento¹, e nelle dichiarazioni internazionali e sovranazionali dei diritti².

In realtà, sebbene abbia raggiunto l’apice del successo nelle

¹ Fra questi è possibile citare, ad esempio, la Costituzione degli Stati Uniti del 1787, la Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino francese del 1789, le Costituzioni francesi del 1814, 1830 e 1848, la Costituzione tedesca del 1919 e quella spagnola del 1978.

² Ad esempio, la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo delle Nazioni Unite del 1948, la CEDU (Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali) del 1950, il Patto internazionale dei diritti civili e politici del 1966 e la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea del 2000.

costituzioni moderne, il concetto di libertà religiosa aveva cominciato ad affermarsi già nelle epoche storiche precedenti; per certi versi, alcune delle caratteristiche del costituzionalismo laico e liberale trovano dei fondamenti teologici proprio nella storia del cristianesimo³.

In epoca premoderna, con l'emergere delle religioni profetiche e di salvezza, tra cui *in primis* il cristianesimo, la volontà sovrana dell'unico Dio, rivelata attraverso i suoi rappresentanti sulla terra e l'interpretazione dei testi sacri, assurge a principio ordinatore al quale l'azione politica deve necessariamente conformarsi.

La religione cristiana, pertanto, con il passare dei secoli ha assunto un ruolo essenziale nel determinare i concetti fondamentali alla base degli ordinamenti giuridici degli Stati occidentali⁴.

Ad esempio, nella scienza giuridica medievale si è affermato l'ideale secondo il quale il sovrano, sebbene sia dotato di un'autorità superiore rispetto a tutti gli altri uomini, suoi sudditi, non può avere un potere illimitato, ma deve comunque essere soggetto alla volontà e alla legge divina⁵. Da qui scaturirà un principio tipico del modello costituzionalistico, ossia il principio di legalità, in forza del quale il potere dei governanti deve essere esercitato sulla base di una serie di limiti e criteri espressamente individuati dalla legge⁶.

Quello che si è verificato nel corso dei secoli, dunque, è un processo di progressiva e reciproca osmosi tra il diritto della Chiesa e quello dello Stato, il quale avrebbe portato inevitabilmente a una modifica della concezione stessa del potere. Anche la Chiesa, infatti, ben presto si sarebbe

³ Cfr. F. ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, CEDAM, Padova, 2011, p. 170; A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in A. BARBERA, G. ZANETTI (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo. Lineamenti di filosofia del diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, pp. 9 ss.

⁴ Cfr. F. ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, cit., p. 175.

⁵ V. *ivi*, p. 183; P. LEGENDRE, *Leçon VI. Les enfants du texte. Étude sur la fonction parentale des États*, Fayard, Paris, 1992, pp. 87 ss.

⁶ V. F. CALASSO, *Gli ordinamenti giuridici del rinascimento medievale*, Giuffrè, Milano, 1949, p. 270.

dotata di un'apposita organizzazione, disciplinata dalla produzione normativa del diritto canonico. Inoltre, proprio grazie al diritto canonico l'individuo è riuscito a liberarsi dalle antiche categorie sociali all'interno delle quali veniva inquadrato, prima fra tutte il gruppo domestico, per passare sotto il controllo diretto da parte del potere statale⁷.

Un contributo significativo all'evoluzione del costituzionalismo moderno in Europa, concepito in chiave fortemente laica e antifeudale, è stato dato dal filosofo inglese John Locke, il quale viene ricordato per essersi nettamente distaccato dai modelli culturali propugnati nel medioevo e per aver introdotto dei concetti molto interessanti sul piano del pluralismo religioso. Quest'ultimo, infatti, non rifiutava la legge divina, così come scritta nei testi sacri, ma riteneva necessario interpretarla secondo i canoni della ragione umana. La diversità religiosa e il pluralismo vanno riconosciuti come condizioni imprescindibili dell'esistenza umana: il potere politico non può imporre l'uniformità religiosa con la forza⁸.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, il processo di evoluzione storica della libertà religiosa avutosi in epoca moderna può essere suddiviso in quattro fasi: statutaria preunitaria, statutaria postunitaria, concordataria anteriore e concordataria posteriore alla Costituzione repubblicana⁹.

Lo Stato liberale sardo-piemontese, che successivamente sarebbe divenuto il Regno d'Italia, è ricordato per la profonda laicizzazione del proprio ordinamento giuridico, nonostante all'epoca la costituzione vigente fosse lo Statuto Albertino del 1848.

Infatti, l'art. 1 dello Statuto Albertino, che sarebbe divenuto la Costituzione del Regno d'Italia nel 1861 in seguito al completamento del

⁷ Cfr. F. ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, cit., p. 191; C. STARCK, *Le radici comuni dell'Europa e la loro importanza per l'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in A. D'ATENA, P. GROSSI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello. Tra Europa e Stati Nazionali*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 7.

⁸ J. LOCKE, *A Letter Concerning Toleration*, J. HORTON, S. MENDUS, London, Routledge, 1991, pp. 17-19.

⁹ Si tratta della distinzione teorizzata da C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., UTET, Torino, 1985, p. 127.

processo di unificazione nazionale, proclamava la religione cattolica, apostolica e romana l'unica religione dello Stato. Sul piano formale, dunque, l'Italia unita sarebbe divenuta uno stato confessionale, nel quale vigeva un regime di mera tolleranza per tutti gli altri culti, in netto contrasto con il clima laico del Regno sabauda¹⁰.

A tal proposito è importante ricordare che prima dell'unificazione nazionale erano state emanate diverse norme volte a garantire tutela, seppur in forma ristretta, alle minoranze religiose. Ad esempio, sotto il governo D'Azeglio, nel 1850, erano state approvate le Leggi Siccardi¹¹, le quali avevano abolito il foro ecclesiastico, consistente nel diritto dei sacerdoti di essere giudicati davanti ad appositi tribunali ecclesiastici anziché davanti a quelli civili, e il diritto d'asilo, riconosciuto a coloro che si rifugiassero nelle chiese o in altri luoghi di culto, oltre a limitare le pene previste per l'inosservanza delle festività religiose¹².

Con la Legge Casati del 1859¹³, inoltre, era stato riformato l'intero ordinamento scolastico italiano; lo Stato aveva così manifestato il proprio intento di intervenire nella disciplina della materia scolastica affiancandosi o, in alcuni casi, anche sostituendosi alla Chiesa cattolica, che fino a quel momento ne aveva detenuto il monopolio. Nel 1867 erano state poi soppresse le corporazioni religiose e stabilita la devoluzione allo Stato del patrimonio ecclesiastico, ancora una volta in contraddizione con l'art. 1 dello Statuto Albertino¹⁴.

L'intervento normativo più importante sul piano dei rapporti tra lo Stato e il Papato, tuttavia, era stato la cosiddetta Legge delle Guarentigie¹⁵, ispirata ai principi del "separatismo": essa, infatti, da un lato mirava a

¹⁰ Cfr. sul tema C. VALENTINO, *La libertà religiosa ai tempi del Covid 19*, in *Diritto.it*, 5 maggio 2020, p. 5.

¹¹ Leggi nn. 1013 e 1037/1850.

¹² Cfr. E. M. DI MAGGIO, *La libertà religiosa nell'ordinamento statuario italiano*, in *Nuove Frontiere Diritto*, 25 maggio 2017.

¹³ R.D.Lgs. n. 3725/1859.

¹⁴ V. E. M. DI MAGGIO, *La libertà religiosa nell'ordinamento statuario italiano*, cit.

¹⁵ Legge n. 214/1875.

garantire allo Stato l'indipendenza dalla Santa Sede, e dall'altro voleva offrire piena libertà anche alla Chiesa cattolica. In questo modo, dunque, lo Stato aveva regolato unilateralmente i propri rapporti con la Chiesa, tentando di giungere ad una conciliazione¹⁶.

A completamento di questa fase di sviluppo, è possibile citare la Legge Coppino del 1877¹⁷, la quale aveva previsto la cancellazione dell'insegnamento delle materie teologiche all'università, nonché il Codice penale Zanardelli del 1889, con il quale era stata sancita la parificazione di tutti i culti sul piano della tutela penale.

1.1. I Patti Lateranensi

Una delle tappe fondamentali nell'evoluzione storica della libertà religiosa in Italia è costituita dai Patti Lateranensi, stipulati l'11 febbraio 1929 tra il Regno d'Italia e la Santa Sede e divenuti esecutivi con la legge 27 maggio 1929, n. 810, di esecuzione del trattato.

La sottoscrizione dei Patti Lateranensi, fortemente voluta da Benito Mussolini al fine di consolidare il suo potere con il favore della Chiesa e della popolazione cattolica, ha determinato la nascita dello Stato Città del Vaticano, autonomo e indipendente così come il Regno d'Italia, nonché la definitiva risoluzione della cosiddetta "questione romana" che aveva caratterizzato il secolo precedente, consistente nella progressiva rottura dei rapporti tra Stato e Chiesa.

La nascita del Regno d'Italia, infatti, era coincisa con l'avvio di una politica eversiva nei confronti del clero, volta a indebolirlo politicamente e a privarlo dell'enorme patrimonio fino ad allora accumulato attraverso i lasciti

¹⁶ E. M. DI MAGGIO, *La libertà religiosa nell'ordinamento statuario italiano*, cit.

¹⁷ Legge n. 3961/1877.