

DIRITTO, SCIENZA E RELIGIONI. LA LIBERTÀ DI CULTO AL VAGLIO
DEL COMITATO-SCIENTIFICO*

GIOVANNI BLANDO**

Sommario

1. Il ‘matrimonio forzato’ tra diritto e scienza. – 2. La libertà di culto come diritto relativo o limitabile. – 3. Lockdown della libertà di culto e ripresa in sicurezza dei riti. – 3.1 La fase del lockdown. – 3.2 L’inizio della fase 2 e la lenta ri-espansione della libertà di culto. – 4. Le ragioni offerte dal CTS e dalle confessioni religiose al legislatore emergenziale. – 5. Conclusioni.

Abstract

Despite the absence of an express limiting clause, the right to worship was severely restricted during the most critical phases of the pandemic. The paper focuses on the contribution of the Technical and Scientific Committee in this period.

Suggerimento di citazione

G. BLANDO, *Diritto, scienza e religioni. La libertà di culto al vaglio del Comitato Tecnico Scientifico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

** Dottore di ricerca in “Diritti umani. Teoria, storia e prassi” nell’Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

Contatto: giovanni.blando@unina.it

1. Il 'matrimonio forzato' tra diritto e scienza

L'emergenza sanitaria vissuta negli ultimi due anni ha rimesso al centro del dibattito pubblico almeno due temi fondamentali. Il primo riguarda le nostre *libertà*: quali libertà abbiamo? Fino a che punto possono essere limitate? Può lo Stato obbligarci a un trattamento sanitario? Queste sono solamente alcune delle questioni sollevate in nome della libertà, sulle quali praticamente tutti – a prescindere dalle proprie competenze giuridiche – hanno in questo buio periodo provato ad offrire una risposta. Questa prolungata – e per certi versi stancante – discussione sulle libertà che possiamo vantare in nome della Costituzione si è trasformata lentamente in un «chiacchiericcio»¹ che continua ad accompagnare in sottofondo le nostre vite. Il secondo grande tema – sul quale pure abbiamo scoperto di avere un manipolo di esperti molto più vasto di quello che immaginavamo prima dell'esplosione del virus – è quello della *fiducia nella scienza*. Sin dalle prime frenetiche giornate di lotta al Covid-19, ci si è resi conto di un aspetto della verità scientifica che prima era apparso quantomeno sfuggente e cioè che la scienza, in molti casi, non offre certezze.

I due temi fondamentali si sono combinati – in alcuni casi sfortunatamente – creando un mix letale e una folta schiera di mostri a due teste, ora esperti di diritto, ora epidemiologi. Fin dall'inizio della pandemia alcuni dei più grandi intellettuali nostrani hanno instillato il dubbio che in nome di tesi pseudo-scientifiche, colpevoli di aver subdolamente ingigantito la reale pericolosità di questo virus, si stessero gettando le basi per una sorta di dittatura sanitaria – diventata poi vero e proprio vessillo dei movimenti no-vax – con l'obiettivo di trasformare «gli altri esseri umani [...] in possibili untori» e ridurre dunque le capacità di pensiero collettivo². Ma esiste anche una maniera più sensata di leggere le interazioni tra il tema giuridico della limitazione delle libertà e quello della fiducia nella scienza, intendendo il diritto e la scienza come due ambiti della ragione umana chiamati a confrontarsi per risolvere problemi comuni o – per dirla ironicamente con le parole della professoressa indiana Sheila Jasanoff – a celebrare un «matrimonio forzato» fondato, da una parte, sull' «incertezza scientifica» e, dall'altra, sulla «pressione del processo decisionale»³.

¹ Mutuo l'espressione, a mio avviso molto efficace, da M. BIGNAMI, *Chiacchiericcio sulle libertà costituzionali al tempo del coronavirus*, disponibile in https://www.questionegiustizia.it/articolo/chiacchiericcio-sulle-liberta-costituzionali-al-tempo-del-coronavirus_07-04-2020.php

² G. AGAMBEN, *Chiarimenti*, disponibile in <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-chiarimenti>

³ S. JASANOFF, *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*, Harvard University Press, Cambridge-London, 1990, p. 8. La letteratura sui rapporti tra diritto e scienza si è moltiplicata nei due anni di pandemia. Si vedano in questo senso: R. ESPOSITO, *Immunità comune. Biopolitica all'epoca della pandemia*, Einaudi, Torino, 2021, spec. cap. 5; A. IANNUZZI, *Leggi "science-driven" e Covid-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria* in *BioLaw Journal – Rivista di Biodiritto*, Special Issue 1/2020, pp. 119-134; C. OFFE, *La politica di fronte alla pandemia: opzioni e conflitti*

Trattandosi di un matrimonio forzato, tuttavia, la sua buona riuscita non è un dato affatto scontato e, andando all'ultima pagina del romanzo, si può scoprire che i coniugi o imparano ad amarsi o finiscono per odiarsi. Ma volendo assecondare il primo e più romantico finale, mi sembra di poter scorgere nel matrimonio forzato tra diritto e scienza un'occasione di crescita per entrambi. Volendo infatti proseguire sulla scia della metafora matrimoniale, è risaputo che, affinché una relazione vada a buon fine, ciascuno deve mantenere una propria identità e mai risolversi in quella dell'altro, lasciando viva la fiammella della *tensione*. Ciò non toglie però che, quando necessario, uno dei due coniugi offra il proprio supporto all'altro.

Nel corso di questa emergenza sanitaria il diritto ha avuto bisogno della scienza e la scienza è stata chiamata ad offrire *supporto* al diritto per affrontare problemi altrimenti irrisolvibili attingendo ad una ragione puramente autoreferenziale. Ci si è resi così conto del fatto – ampiamente trascurato da una cultura giuridica ancora oggi vittima di una sindrome formalista piuttosto accentuata – che il diritto non possa risolvere da sé tutti i problemi ma ha molte volte bisogno di confrontarsi con altri campi del sapere come la sociologia, la letteratura, la filosofia e, non da ultimo, la scienza. Il diritto, infatti, ha il compito di ricercare la propria razionalità ovunque possa trovarla perché, lungi dal configurarsi semplicemente come un insieme di norme coattive, esso è soprattutto uno strumento – «autoritativo» certo, ma – «che mira alla realizzazione di determinati valori»⁴, tra i quali riveste un ruolo fondamentale quello della libertà individuale. Ma accanto alla libertà c'è anche il valore della *solidarietà*, fino ad oggi grande invitato di pietra nelle discussioni pubbliche in era di Covid-19 su quali diritti abbiamo e non abbiamo⁵. È proprio la necessaria realizzazione di questo valore ad aver reso maggiormente necessario il dialogo tra diritto e scienza, perché la più grande preoccupazione del governo è stata quella di garantire un esercizio sicuro dei diritti di libertà, attento cioè a quella «solidarietà di tipo mutualistico, in cui la salute di ciascuno si lega alla salute di tutti e in cui il dovere di prendersi cura di noi stessi, il dovere di stare bene, esprime quel patto di cittadinanza che tiene in piedi una comunità»⁶. Da quest'esigenza di solidarietà sorgono le regole – elaborate da scienziati e a cui tutti abbiamo

in *il Mulino*, 3/2020, pp. 506-519; S. CECCANTI, *Scienza e politica dopo la pandemia: "chi" decide "cosa"* in *Federalismi.it*, 26 gennaio 2022, pp. 1-5; R. CAPOVIN, *Chi lo sa? Scienza e intellettuali alla prova del Covid-19* in *Rivista di antropologia contemporanea*, 1/2020, pp. 173-186; G. RAGONE, *Imparare dalla pandemia: saperi scientifici e processi di decisione politica*, 1/2022, pp. 73-103.

⁴M. ATIENZA, *Filosofía del derecho y transformación social*, Editorial Trotta, Madrid, 2017, p. 53.

⁵La rilevanza dell'elemento solidaristico è stata però subito segnalata da M. NOCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *Federalismi.it – Osservatorio emergenza Covid-19*, 11 marzo 2020, pp. 1-12.

⁶C. DEL BÒ, *Diritto alla salute e solidarietà*, disponibile in https://rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:5137

imparato ad attenerci – sull'igienizzazione delle mani, sull'utilizzo delle mascherine e sul distanziamento sociale. Ma soprattutto è questa esigenza ad averci fatto comprendere come i nostri diritti di libertà non possano essere esercitati senza limiti.

Il legislatore emergenziale si è dovuto allora rivolgere alla scienza per comprendere come questi due valori – libertà e solidarietà – potessero realizzarsi contemporaneamente, consentendo ai cittadini di esercitare in maniera responsabile – cioè rispettosa del dovere di solidarietà nei confronti degli altri, che trova la sua espressione principale in questo contesto nella tutela della salute pubblica – tutte le libertà fondamentali riconosciute dalla Costituzione. Il principale interlocutore del governo è stato, come noto, il Comitato Tecnico Scientifico (CTS)⁷, che attraverso le proprie raccomandazioni ha, fino ad oggi, offerto un contributo notevole alla realizzazione dell'obiettivo. Il CTS ha dovuto pronunciarsi sui temi più disparati ed offrire raccomandazioni sull'esercizio di molte delle libertà contenute nella carta costituzionale.

Nelle pagine che seguono proverò ad offrire un resoconto dell'attività di supporto svolta dal CTS nell'adozione dei provvedimenti emergenziali da parte del governo, concentrandomi sulle disposizioni riguardanti un particolare diritto di libertà, ossia il diritto alla libertà di culto. Dopo aver chiarito brevemente la natura relativa o limitabile di questo diritto, offrirò una panoramica dei pareri del CTS riguardanti il suo esercizio, operando un raffronto tra le raccomandazioni contenute all'interno di questi pareri e quello dei provvedimenti che ne hanno dato attuazione. Nell'ultima parte proverò, invece, a valutare l'effettivo contributo offerto dal CTS e dalle singole confessioni nell'elaborazione dei provvedimenti relativi alla ripresa in sicurezza dell'esercizio della libertà di culto.

2. La libertà di culto come diritto relativo o limitabile

La libertà di culto costituisce un aspetto – forse il più rilevante – della libertà religiosa⁸. Francesco Ruffini scriveva in tempi molto lontani dal paradigma costituzionale che «prima e suprema cura del legislatore dovrebbe essere quella di tutelare il libero *esercizio* di quella qualunque convinzione religiosa, non importa se positiva o negativa, della quale fosse già stata assicurata al cittadino la

⁷Organo istituito dal Decreto del capo del dipartimento della protezione civile n. 371 del 5 febbraio 2020 per svolgere «funzioni di consulenza al Capo del Dipartimento della protezione civile in merito all'adozione delle più opportune misure di prevenzione necessarie a fronteggiare la diffusione delle patologie derivanti da agenti virali trasmissibili» (art. 2, comma 3).

⁸Cfr. P. CONSORTI, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2004, spec. pp. 80 ss.

libera *manifestazione*⁹. Il giudizio di Ruffini rimane inalterato in un contesto di diffusa «costituzionalizzazione dell'ordinamento giuridico»¹⁰.

L'art. 19 della nostra Costituzione prevede infatti la libertà di culto come «specifica conseguenza della libera professione della fede religiosa» che ha come oggetto di tutela specifico la «celebrazione di *riti*», distinguendosi così dalla più generale libertà di riunione prevista dall'art. 17 Cost.¹¹. Rispetto a quest'ultima disposizione, inoltre, l'art. 19 si distingue anche per le clausole limitative espressamente introdotte dal costituente. Mentre infatti l'art. 17 permette di vietare le riunioni in luogo pubblico «per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica», l'art. 19 pone come unica limitazione espressa alla libertà di culto quella del divieto di celebrazione di riti «contrari al buon costume»¹².

Tuttavia, nonostante l'assenza di una clausola limitativa espressa il diritto alla libertà di culto ha subito importanti restrizioni durante le fasi più critiche della pandemia¹³ e si tratta di un dato non particolarmente sorprendente se si considerano due aspetti.

Il primo ha a che vedere con la *struttura multilivello degli ordinamenti giuridici contemporanei*¹⁴ che non permette di ignorare una disposizione altrettanto fondamentale, ossia l'art. 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che prevede espressamente la possibilità di limitare la libertà religiosa – e quindi, di riflesso, anche quella di culto – mediante «restrizioni che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie in una società democratica,

⁹F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo* (1924), il Mulino, Bologna, 1992, p. 289.

¹⁰L'espressione è di R. GUASTINI, *La "costituzionalizzazione" dell'ordinamento giuridico*, ora in ID., *Filosofia del diritto positivo*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 213-240.

¹¹P. CONSORTI, *Diritto e religioni*, cit., p. 80.

¹²Sul difficile inquadramento di questa clausola generale cfr. ancora P. CONSORTI, *Diritto e religioni*, cit., pp. 81 ss. e, più ampiamente, V. PACILLO, *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2012.

¹³La letteratura sul punto è già vastissima e mi limito qui a segnalare i contributi, particolarmente rilevanti, di V. PACILLO, *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia*, in *Oliv.it*, 16 marzo 2020; N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 7/2020, pp. 25-40; P. CONSORTI, *La libertà religiosa travolta dall'emergenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2020, pp. 369-388; 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*, 9/2020, pp. 23-49; F. ALICINO, *Costituzione e religione in Italia al tempo della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 19/2020, pp. 1-24.

¹⁴Sul punto si vedano ampiamente i lavori di T. MAZZARESE (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2002, e ID., *La mancata tutela dei diritti fondamentali fra sfide del costituzionalismo (inter)nazionale e disordine delle fonti del diritto*, in *Diritto&Questioni Pubbliche*, 1/2017, pp. 110-137. Nella letteratura più recente al riguardo si segnala il volume di A. RUGGERI, *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. XXIV. Studi dell'anno 2020*, Giappichelli, Torino, 2021, spec. pp. 125 ss.

per la protezione dell'ordine pubblico, della *salute* e della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui»¹⁵.

Il secondo, invece, ha a che veder con il fatto che il diritto alla libertà di culto ha dovuto, al pari di altri diritti costituzionalmente riconosciuti, sottostare alle logiche del *bilanciamento*¹⁶. D'altronde, il diritto alla libertà di culto è riconosciuto all'interno di un'enunciazione di principio, connotata – al pari di tutte quelle che riconoscono un diritto¹⁷ – da «un carattere fortemente valutativo» e dalla impossibilità di ingessarla in una «predeterminazione delle relazioni di prevalenza»¹⁸. Ciò vuol dire che anche quando è coinvolto il diritto alla libertà di culto il legislatore – ma un discorso simile può essere fatto, seppur con alcune precisazioni, per il giudice¹⁹ – non può esimersi dal considerare tutti i principi costituzionali in gioco, finendo con il creare a partire da essi una regola che tenga conto delle «situazioni specifiche» e di «stati di cose determinati»²⁰.

Il bilanciamento tra diritti, infatti, non avviene mai in astratto ma deve muoversi all'interno di un *contesto* che finisce inevitabilmente per influenzarne gli esiti. E in questi due anni di pandemia la rilevanza del contesto è apparsa in

¹⁵ Si tratta, infatti, di una «fonte subcostituzionale vincolante per il legislatore ai sensi dell'art. 117» come ricorda N. Colaiani, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, cit., p. 32. Le questioni del valore della Cedu nel sistema delle fonti del diritto e della sua «vincolatività» nei confronti del legislatore vedono, come noto, nelle sentenze 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale uno snodo cruciale. Per un rapido resoconto di queste due storiche decisioni si rinvia a R. DICKMANN, *Corte costituzionale e diritto internazionale nel sindacato delle leggi per contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 21 novembre 2007, pp. 1-14. Con riguardo, invece, agli effetti che esse hanno prodotto nel tempo si vedano i più recenti contributi di N. COLACINO, *Obblighi internazionali e ordinamento costituzionale a dieci anni dalle sentenze gemelle: breve cronaca di un lungo assedio*, in *Rivista di diritti comparati*, 3/2017, pp. 248-266 e D. TRABUCCO, *Tutela multilivello dei diritti e sistema delle fonti nei rapporti tra la CEDU e l'ordinamento italiano. Verso un ritorno ai criteri formali- astratti a garanzia della superiorità della Costituzione?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, pp. 1-30. Infine, per una disamina più strutturata dell'art. 9 CEDU mi permetto di rinviare a G. BLANDO, *Secolarizzazione e laicità. Pratiche argomentative della CEDU*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, spec. pp. 161 ss.

¹⁶ Affronto più dettagliatamente la questione in G. BLANDO, *Libertà religiosa e di culto ai tempi del Covid-19: una questione di bilanciamento*, in *Federalismi.it*, 5 maggio 2020, pp. 1-10.

¹⁷ Si veda più ampiamente sul punto R. ALEXY, *Teoria dei diritti fondamentali*, ed. it. a cura di L. Di Carlo, il Mulino, Bologna, 2012, p. 122.

¹⁸ L. FERRAJOLI – J. R. MANERO, *Due modelli di costituzionalismo. Un dialogo sul diritto e sui diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, p. 71 (le parole sono di Ruiz Manero).

¹⁹ È, in effetti, alla categoria del bilanciamento *giudiziale* dei diritti – ovvero a «quella tecnica argomentativa utilizzata allorché il caso da decidere in sede giurisdizionale sembri contemporaneamente sussumibile sotto due o più norme configgenti, e manchi un criterio di coordinazione formalmente previsto o convenzionalmente accettato dagli operatori giuridici» (G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Etica&Politica*, 1/2006, pp. 1-57, p. 2) – che la teoria dell'argomentazione giuridica ha rivolto le sue maggiori attenzioni.

²⁰ F. VIOLA – G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di una teoria ermeneutica del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 362.

tutta la sua prorompentezza generando quella che Alessandra Algostino ha efficacemente definito «pressione del fatto», consistente nella «necessità di fronteggiare un'aggressiva pandemia, se pur riconducendola [...] all'alveo dei principi costituzionali»²¹. A farsi carico di questa pressione del fatto è stato il legislatore emergenziale, la cui attività normativa è stata scandita da un ragionamento contestualizzato «per fasi», guidato dalla più o meno elevata diffusione dei contagi.

Credo sia possibile affermare che in questi suoi ragionamenti contestualizzati il governo non abbia (quasi) mai trascurato il diritto alla libertà di culto²², prestando anzi particolare attenzione al problema della ripresa in sicurezza delle manifestazioni di carattere religioso e, in particolare, dei *riti*, entrambi espressione di quella «forma comunitaria, aggregante e assembrante» della libertà religiosa²³. Nel perseguimento di quest'obiettivo, il governo si è avvalso, *in primis*, delle raccomandazioni del CTS e, *in secundis*, della collaborazione attiva dei rappresentanti delle singole confessioni religiose.

3. Lockdown della libertà di culto e ripresa in sicurezza dei riti

3.1 La fase del *lockdown*

La prima fase della pandemia è stata segnata da una pressoché totale paralisi dei più fondamentali diritti di libertà individuali. Dinanzi all'avanzata di un virus sconosciuto, il governo ha dovuto adottare provvedimenti urgenti²⁴ che, frutto di un rapidissimo bilanciamento tra diritti, hanno conferito una preminenza assoluta al diritto alla salute. Lo strumento per perseguire

²¹A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2021, pp. 1-81, p. 39.

²²Come fa notare P. CONSORTI, *La libertà religiosa travolta dall'emergenza*, cit., p. 376.

²³S. MONTESANO, *Libertà di culto ed emergenza sanitaria: sintesi ragionata delle limitazioni introdotte in Italia per contrastare la diffusione del Covid-19*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/2020, pp. 255-263, p. 256.

²⁴Il tema dell'incidenza della pandemia sul sistema delle fonti è stato ampiamente dibattuto, soprattutto con riguardo all'utilizzo sistematico dei DPCM da parte del governo (v. ampiamente sul punto il numero speciale del 2020 della rivista *Osservatorio sulle fonti* dal titolo *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, nonché M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, 18 marzo 2020, pp. 1-9; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, pp. 109-141; P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, in *Corti supreme e salute*, 1/2021, pp. 37-53). È tornato recentissimamente sulla questione C. IANNELLO, *Riflessioni su alcune conseguenze ordinamentali prodotte dall'emergenza covid: dalle limitazioni delle libertà costituzionali alla riemersione del sistema parallelo di amministrazione extra ordinem*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2021, pp. 81-99, così come M. A. GLIATTA, *L'uso dei DPCM nella più recente prassi dei governi di coalizione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2021, pp. 1191-1208, che ha riflettuto sulle ragioni e sulle implicazioni più generali dell'utilizzo diffuso di questo strumento normativo da parte del governo.

quest'obiettivo è stato il *lockdown* che ha prodotto un effetto a cascata, travolgendo gran parte delle libertà costituzionali, tra cui quella di culto.

Nel *DPCM dell'8 marzo 2020*, che estende per la prima volta a livello nazionale le misure di contenimento del virus e che recepisce integralmente le raccomandazioni contenute nel *verbale del CTS del 7 marzo 2020*²⁵, viene prevista la sospensione di «tutte le manifestazioni organizzate, nonché gli eventi in luogo pubblico e privato, ivi compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo, *religioso* e fieristico» (art. 1, lett. g). Inoltre, l'apertura dei luoghi di culto viene subordinata al rispetto delle norme sul distanziamento sociale ma – come si legge alla lett. i) del medesimo articolo – non potranno avere luogo «le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri».

Il provvedimento genera la preoccupazione immediata di alcuni esperti di diritto ecclesiastico. Si fa notare innanzitutto come nel bilanciamento effettuato in fretta e furia dal governo non si sia tenuto debitamente in considerazione il principio pattizio contenuto nell'art. 7 Cost, che avrebbe dovuto comportare un più massiccio coinvolgimento della Chiesa nel processo di emanazione del provvedimento. Inoltre, «prima di sospendere le celebrazioni religiose *tout court*» – come fa notare, in particolare, Vincenzo Pacillo – avrebbe dovuto, in primo luogo, «verificare quali sono le cerimonie che vengono concretamente celebrate da un determinato gruppo confessionale alla luce di quanto è ricompreso nel proprio bagaglio teologico e giuridico»; in secondo luogo, «accertare quali di queste potrebbero essere svolte nel rispetto del distanziamento sociale»; e, in terzo ed ultimo luogo, «quali tra queste ultime rivestano una tale importanza per il gruppo da non poter essere cancellate senza che questo crei un *vulnus* allo stesso diritto di libertà religiosa talmente grave da ripercuotersi in foro interno»²⁶. Tuttavia, di fronte all'avanzata di un virus sconosciuto il governo semplicemente non aveva avuto il tempo di convogliare nel proprio processo decisionale tutte queste ragioni, preferendo applicare la logica – frutto di una (allora giusta) estremizzazione del principio di precauzione – del «si vieta 100 per ottenere il 60 o 70 che serve»²⁷. Inoltre, il governo non poteva in quel frangente permettersi «una disciplina della tutela della salute a geometria variabile a seconda delle confessione», né sottostare, per quanto di più stretta attinenza alla confessione cattolica, alle logiche del

²⁵Tutti i verbali del CTS cui farò da qui in avanti riferimento sono reperibili sul sito <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/it/sanitarie/coronavirus/verbali-comitato-tecnico-scientifico>

²⁶V. PACILLO, *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia*, in *Oliv.it*, 16 marzo 2020.

²⁷L'espressione è di O. CHESSA, *Cosa non va nel bilanciamento in corso tra libertà individuale e salute pubblica?*, disponibile su <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/04/12/cosa-non-va-nel-bilanciamento-in-corso-tra-liberta-individuale-e-salute-pubblica/>, che ci ricorda come in quei giorni fosse persino vietato fare jogging in riva al mare, pratica che, nel rispetto del distanziamento interpersonale di un metro, non avrebbe di per sé violato il principio del *neminem laedere*.

concordato, esautorato nel suo compito dalla competenza statale esclusiva a legiferare in materia di salute²⁸.

Problemi più rilevanti si pongono sul piano dell'esercizio individuale e collettivo della libertà di culto. Dal primo punto di vista si pone il seguente problema: come visto, il DPCM dell'8 marzo non dispone la chiusura dei luoghi di culto ma vieta, in via generale, qualsiasi spostamento che non sia dettato da una necessità legittima. Ci si chiede allora se il dirigersi in un luogo di culto per pregare possa essere considerato una necessità legittima. Sulla questione interviene il Ministero dell'Interno con una nota del 28 marzo 2020 per spiegare che «al fine di limitare gli spostamenti dalla propria abitazione, è necessario che l'accesso alla chiesa avvenga solo in occasione di spostamenti determinati da «comprovate esigenze lavorative», ovvero per «situazioni di necessità» e che la chiesa sia situata lungo il percorso, di modo che in caso di controllo da parte delle Forze di polizia, possa esibirsi la prescritta autocertificazione o rendere dichiarazioni in ordine alla sussistenza di tali specifici motivi»²⁹. È evidente la mancanza di ragionevolezza dell'interpretazione offerta dalla nota ministeriale che – come fa notare Pierluigi Consorti – non tiene adeguatamente in considerazione le «necessità spirituali come motivi validi per uscire di casa», finendo con il lasciare aperti – quando non altrimenti deciso dalle singole confessioni – luoghi di culto in cui nessuno potrà recarsi³⁰. Dal punto di vista dell'*esercizio collettivo del diritto di culto* si pone invece un problema interpretativo rispetto al divieto delle «celebrazioni civili e religiose». Il linguaggio utilizzato dal legislatore emergenziale, infatti, è piuttosto ambiguo e sembrerebbe, da una parte, alludere ad un particolare tipo di cerimonia – il matrimonio –, visto il richiamo piuttosto indicativo anche alle cerimonie civili, avendo peraltro come

²⁸Queste le più importanti (e condivisibili) obiezioni mosse a Pacillo da N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, cit., p. 33. Per una buona sintesi del dibattito generatosi in seno alla dottrina ecclesiasticistica si veda il contributo di L. M. GUZZO, *Coronavirus, politica ecclesiastica e protocolli sanitari: dalla bilateralità pattizia alla multilateralità estesa*, in *ORDINES. Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee*, 1/2020, pp. 304-320.

²⁹La nota è scaricabile al link: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/chiese-aperte-funzioni-religiose-ma-senza-partecipazione-dei-fedeli>. Durante la pandemia il ricorso a “fonti terziarie” – come in questo caso la nota ministeriale – per chiarire il contenuto delle disposizioni contenute nei DPCM si è particolarmente intensificato. Come fanno notare E. D'ORLANDO-F. NASSUATO, *Linee guida e sistema delle fonti: un'ipotesi ricostruttiva*, in *Corti supreme e salute*, 1/2021, pp. 55-75, p. 58, “la pandemia ha incrementato l'efficacia esterna indiretta di atti che tradizionalmente si ritenevano circoscritti all'interno della sfera giuridica delle pubbliche amministrazioni da cui provenivano”, facendo assumere loro “un'inusuale rilevanza esterna e una vasta diffusione nell'ordinamento generale”, dimostrata soprattutto dal fatto che i cittadini “si sono affidati” a queste “fonti non vincolanti per ottenere una chiarificazione sulle regole di condotta e comprendere con maggior certezza i confini tra le azioni consentite e quelle vietate”.

³⁰P. CONSORTI, *La libertà religiosa travolta dall'emergenza*, cit., p. 378. Fa notare Consorti come Testimoni di Geova, mormoni ed altre Chiese cristiane ortodosse abbiano deciso di chiudere i luoghi di culto collettivo.

riferimento la messa cattolica; dall'altro, invece, sembrerebbe – volendo condividere un'interpretazione letterale piuttosto stringente – consentire tutte le altre «azioni associate di culto» non rientranti nell'ipotesi della «cerimonia»³¹.

3.2 L'inizio della fase 2 e la lenta ri-espansione della libertà di culto

A prescindere dai problemi sollevati in dottrina, la prima fase della pandemia è comunque contraddistinta da un atteggiamento piuttosto responsabile da parte delle varie confessioni religiose³² che iniziano a reclamare, invece, una ri-espansione della libertà di culto con l'affacciarsi della fase 2. Il perdurare dell'incertezza legata al virus, accompagnata dalla necessità di restituire ai cittadini parte delle libertà perdute, rende sempre più fitti i confronti tra CTS e governo che, incamerando le ragioni scientifiche offerte dal primo, inizia a bilanciare più ragionevolmente i vari diritti di libertà con il diritto alla salute. Viene così abbandonata la logica del «vietto 100» e il Paese si avvia a una rinnovata normalità.

Il DPCM 26 aprile 2020, pur mantenendo il principio cardine del divieto di assembramento, prevede, ad esempio, la possibilità di effettuare spostamenti per incontrare congiunti o, ancora, la riapertura di parchi, ville e giardini pubblici. A queste decisioni fa da contraltare la proroga della sospensione di tutte le manifestazioni – anche di natura religiosa – e del divieto di celebrare cerimonie civili e religiose, con l'unica eccezione dei funerali cui potranno prendere parte solamente i «congiunti» e comunque «fino ad un numero massimo di quindici persone» (art. 1, lett. i).

Questo provvedimento apre la fase più delicata del bilanciamento tra diritto alla libertà di culto e diritto alla salute. Il nuovo DPCM, infatti, confermando il divieto di celebrazioni religiose, genera soprattutto il malcontento della Conferenza Episcopale Italiana. Lo stesso giorno, infatti, la CEI diffonde un comunicato durissimo nei confronti del governo in cui si legge che la Chiesa, pur avendo «*accettato, con senso di responsabilità, le limitazioni governative assunte per far fronte all'emergenza sanitaria*» non può continuare a farlo perché «dopo [...] settimane di negoziato che hanno visto la CEI presentare Orientamenti e Protocolli con cui affrontare una fase transitoria nel pieno rispetto di tutte le norme sanitarie, il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri varato questa sera esclude *arbitrariamente* la possibilità di celebrare la Messa

³¹ Ivi, p. 379.

³² Con particolare riferimento all'atteggiamento mantenuto dalla Chiesa Cattolica in questa prima fase v. G. M. CAPORALE – L. TRAPASSI, *La libertà di esercizio del culto cattolico in Italia in epoca Covid-19. Una questione di diritto internazionale*, in *Federalismi.it – Osservatorio Emergenza Covid-19*, 20 maggio 2020, pp. 1-15, spec. p. 4.

con il popolo»³³. Di particolare rilievo, ancora, è il passaggio in cui la CEI si rivolge direttamente, non solo al governo, ma anche al CTS: «Alla Presidenza del Consiglio e al Comitato tecnico-scientifico si richiama il dovere di distinguere tra la loro responsabilità – dare indicazioni di preciso carattere sanitario – e quella della Chiesa, chiamata a organizzare la vita della comunità cristiana, nel rispetto delle misure disposte, ma della pienezza della propria autonomia». Senza voler indugiare qui sui toni e sulla discutibilità dell'orientamento espresso³⁴, mi sembra comunque opportuno porre in evidenza come la CEI abbia fatto riferimento a due concetti particolarmente pregnanti. Il primo è quello di *accettazione*, utilizzato per rimarcare l'importanza del principio patizico: la Chiesa non ha subito passivamente i provvedimenti, ma li ha accettati³⁵. Il secondo è, invece, quello di *arbitrio*, attraverso il quale la CEI dimostra di non condividere la sostanza del nuovo DPCM, ritenendolo arbitrario perché disinteressato a far confluire nel processo decisionale le ragioni che la Chiesa pure si era impegnata a costruire confrontandosi con il governo.

Effettivamente, non si tratta di un passaggio felice della gestione dell'emergenza con riferimento alla libertà di culto ma il Governo – e, in particolare, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno – si riscatta immediatamente, mediando tra la ragione scientifica e quella religiosa e promuovendo una proficua interazione tra CTS e rappresentanti non solo della Chiesa, bensì di tutte le confessioni che si preoccupano di stilare un protocollo per la celebrazione in sicurezza dei propri riti.

Nel *verbale n. 64 del 2 maggio 2020* il CTS dà conto delle risultanze del confronto con i delegati della CEI segnalando «alcune criticità relative soprattutto al distanziamento sociale ed all'assembramento nei passaggi di ingresso e di uscita dai luoghi di culto, oltre che alle ridotte dimensioni di alcune chiese che possono presentare cubature non adeguate al rispetto delle misure di contenimento del contagio» ma prendendo altresì atto che «l'approccio metodologico proposto dalla CEI sul distanziamento sociale durante le funzioni religiose (1 m avanti, dietro, destra, sinistra di ciascun fedele) rispetta le indicazioni generali di distanziamento adottate anche in altri Paesi».

³³Il comunicato della CEI è scaricabile al seguente link: <https://www.diocesilaspezia.it/sito/wp-content/uploads/2020/04/Dpcm-il-disaccordo-della-CEI.pdf>

³⁴Entrambi i temi vengono affrontati molto lucidamente da F. DE GIORGI, *CEI: riapertura delle Chiese! La fase 2 della Chiesa italiana?*, disponibile in https://www.treccani.it/magazine/atlane/societa/Cei_riapertura_delle_chiese.html

³⁵Peraltro, come opportunamente evidenziato da G. CIMBALO, *Il papa e la sfida della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 9/2020, pp. 13-20, p. 15, non si tratta di un atteggiamento nuovo da parte della Chiesa che “ha operato – come spesso accade – recependo i provvedimenti normativi dello Stato, rifuggendo, come è prassi, quanto più è possibile dall'emanazione di provvedimenti propri”.

Il CTS approva il «Protocollo circa la ripresa delle celebrazioni con il popolo» nel *verbale n. 66 del 4 maggio 2020* «raccomandando che, per le cerimonie religiose da svolgere nei luoghi di culto chiusi, ferme restando le misure sopra richiamate ed in relazione alla garanzia delle misure di distanziamento richieste e degli eventuali sistemi di aerazione disponibili, il numero massimo di persone non superi le 200 unità». Per le cerimonie all'aperto, invece, il CTS raccomanda la partecipazione massima di 1000 persone.

Nel *verbale n. 71 del 12 maggio 2020* si legge, invece, dell'acquisizione da parte del CTS delle bozze di protocollo redatte dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno riguardanti la graduale ripresa delle celebrazioni religiose dei culti diversi dalla religione cattolica sul territorio nazionale. Si tratta, in particolare, dei protocolli con la Comunità della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, con le Comunità Ebraiche Italiane, con la Comunità Induista, Buddista, Baha'i e Sikh, con le Comunità Islamiche, con le Comunità Ortodosse e, infine, con le Comunità Protestanti, Evangeliche e Anglicane. Il CTS adotta un approccio comune a tutte le fasi dello svolgimento delle liturgie ritenute, per alcuni aspetti specifici, fonte di particolari criticità – come, ad esempio, quella della distribuzione del Pane e dell'Acqua per la Comunità della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni – e consiglia così di espungere queste fasi della liturgia. Laddove ciò non fosse possibile, si limita invece a «richiamare gli officianti e tutti coloro che sono coinvolti alla vigilanza nelle cerimonie ad un assoluto rispetto delle norme igienico-sanitarie, dell'uso dei dispositivi di protezione delle vie aeree e del distanziamento sociale». Anche per queste confessioni, infine, raccomanda come numero massimo le 200 persone per le cerimonie al chiuso e le 1000 persone per quelle all'aperto.

L'attività portata avanti dal Ministero dell'Interno, che ha avuto l'indubitabile merito di convocare al medesimo tavolo, in una situazione difficile, i rappresentanti di tutte le confessioni religiose³⁶, e il vaglio scientifico operato dal CTS sulle disposizioni protocollari confluiscono nel *DPCM 19 del 17 maggio 2020* che all'art 1, lett. o) stabilisce che «le funzioni religiose con la partecipazione di persone si svolgono nel rispetto dei protocolli sottoscritti dal Governo e dalle rispettive confessioni di cui agli allegati 1 a 7», apportando anche una lieve modifica alla disciplina relativa ai luoghi di culto. Nel *DPCM* dell'8 marzo, infatti, si faceva riferimento all'*apertura* di questi ultimi, «condizionata all'adozione di misure organizzative tali da evitare assembramenti tra persone». Il nuovo *DPCM* invece si riferisce all'*accesso* ai luoghi di culto, non più

³⁶ Cfr. sul punto P. CONSORTI-L. MARIANO GUZZO, *Religious Freedom Safeguard during "Phase 2". Even Non-Catholic Rituals Start Again. For the First Time Agreement with Islamic and Other "No Understanding Confessions". An Interview to Pierluigi Consorti*, in F. BALSAMO-D. TARANTINO (eds.), *Law, Religion and the Spread of Covid-19 Pandemic*, DiReSoM, Pisa, 2020, pp. 63-69.

condizionato alle misure di protezione interpersonale: la nuova normativa si limita a stabilire, con un linguaggio molto più cauto, che «l'accesso avv[enga] con misure organizzative tali da evitare assembramenti tra persone». In questo modo, la disciplina della libertà di culto, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo DPCM, viene divisa in un principio generale – applicabile a tutte le confessioni e relativo appunto all'accesso ai luoghi di culto – e una disciplina di dettaglio che regola invece le singole liturgie mediante un rimando alle intese protocollari.

Questo passaggio, segnato dal ricorso allo strumento dei protocolli, oltre a far riemergere in positivo il tema della necessità del governo di aprirsi al dialogo con tutte le confessioni religiose (ma non solo), superando il paradigma della bilateralità tra Stato e Chiesa³⁷, dimostra, più in generale, l'approccio includente portato avanti dal legislatore emergenziale nell'esigenza di rimodulare a seconda delle diverse fasi del contagio il bilanciamento tra diritti specifici e quello alla salute. Perseguendo l'obiettivo di produrre provvedimenti maggiormente ragionevoli, infatti, il governo vi include non solamente le ragioni offerte dalla scienza ma anche quelle costruite dai rappresentanti delle singole confessioni, favorendo così un dialogo tra scienza e fede che funge da supporto alla ponderazione del decisore politico.

Questo dialogo cartolare tra CTS e rappresentanti delle diverse confessioni religiose si mantiene vivo anche nei mesi successivi all'emanazione del DPCM del 17 maggio 2020. Con buona frequenza, infatti, il CTS è chiamato a pronunciarsi su aspetti specifici delle celebrazioni religiose.

Nel *verbale n. 87 del 8 giugno 2020* il CTS si pronuncia sulla questione delle *processioni religiose*, vagliando il relativo documento presentato dalla CEI e rilevando «alcune criticità nella possibilità di controllo del rischio di contagio» durante questi eventi. Nel ribadire la necessità che anche in tali occasioni debbano essere rispettate le misure di distanziamento interpersonale e relative all'uso della mascherina, il CTS ritiene che la «fattibilità e applicazione» di tali misure «debba avvenire sotto la diretta responsabilità delle autorità sanitarie, civili e religiose». E infatti il 14 giugno 2020 il Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione prende atto sia del documento episcopale che dei rilievi del CTS inviando una nota ai prefetti in cui si raccomanda: 1) l'uso dei dispositivi di protezione individuale; 2) il divieto di bacio da parte dei fedeli di reliquie, statue o oggetti religiosi portati in processione; 3) il divieto di partecipare alla processione in caso di sintomi influenzali o respiratori; e infine 4) l'obbligo di dividere in due blocchi la processione qualora il numero dei fedeli superi le mille unità.

³⁷Insiste molto sul punto, e a mio avviso con ragione, G. MACRÌ, *La libertà religiosa alla prova del Covid-19*, cit., spec. pp. 37 ss.

Nel *verbale n. 89 del 16 giugno 2020*, invece, il CTS ritorna sulla problematica relativa al *numero massimo di fedeli all'interno delle Chiese* perché – come si legge nella nota inviata dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione – l'Arcidiocesi di Milano considera «particolarmente riduttivo» il numero massimo di fedeli «in rapporto alle volumetrie di numerose basiliche e cattedrali presenti sul territorio milanese e lombardo che consentirebbero un significativo ampliamento degli accessi assicurando, al contempo, il massimo rispetto delle regole di distanziamento fisico». In quest'occasione il CTS ritiene di dover confermare le posizioni già espresse sul punto ponendo in evidenza come le misure precedentemente adottate dal governo servano «anche per prevenire assembramenti nei momenti di raccolta all'ingresso e all'uscita delle strutture», ferma restando la possibilità per le autorità locali di tenere conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi.

Un'altra questione interessante è quella relativa all'impiego di *cori e cantori* durante le funzioni religiose che viene affrontata dal CTS su istanza della CEI. Nel *verbale n. 91 del 23 giugno 2020*, il CTS – rifacendosi all'analisi già compiuta negli Stati Uniti per via di alcuni focolai innescati da tali attività e, in particolare, agli studi effettuati in materia dal *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC) – pone in evidenza i rischi connessi all'esibizione dei cori giacché «i cantanti, che si impegnano nella respirazione diaframmatica, possono effettivamente generare molti più aerosol» e inoltre «il canto aumenta la velocità dell'aria e la pressione polmonare, producendo più *droplets*». Tuttavia, in considerazione del calo dei contagi e su nuova istanza del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, il CTS torna sulla questione nel *verbale n. 100 del 10 agosto 2020* e considera «possibile la reintroduzione dei cori e dei cantori» raccomandando l'adozione di alcune misure di sicurezza e, in particolare, della distanza interpersonale laterale di almeno 1 metro e almeno 2 metri tra le eventuali file del coro e dagli altri soggetti presenti, riducibile solamente in presenza di barriere fisiche anti-droplet.

Infine, nel *verbale n. 12 del 12 ottobre 2020* il CTS è chiamato a pronunciarsi sulla questione del numero massimo di partecipanti alle cerimonie religiose. Il parere viene reso nel corso della c.d. «seconda ondata» di contagi e l'Italia si avvia a nuove restrizioni. Il Ministro della Salute presenta un'istanza al CTS sul numero massimo di invitati e il CTS «rilevando l'attuale assenza di evidenze scientifiche» si limita a «prendere atto del numero indicato dallo schema di DPCM, improntato al principio di massima precauzione».

4. Le ragioni offerte dal CTS e dalle confessioni religiose al legislatore emergenziale

Il parere da ultimo richiamato mi permette di riannodare i fili delle osservazioni presentate in queste pagine e di svolgere alcune riflessioni sul ruolo svolto

dal CTS e dalle singole confessioni religiose nell'adozione dei provvedimenti emergenziali in materia di libertà di culto.

In apertura ho fatto riferimento – sulla scorta della Jasanoff – al «matrimonio forzato» tra diritto e scienza, un matrimonio che, nel contesto emergenziale degli ultimi due anni, ha evidentemente accentuato la posizione di supporto nelle decisioni riservato alla scienza. Non sempre, però, la scienza può offrire il proprio contributo, come risulta chiaramente dal parere del CTS del 12 ottobre del 2020, in cui gli esperti giocano a carte scoperte, facendo presente al governo di non disporre di conoscenze scientifiche adeguate alla risoluzione del problema su cui sono stati interpellati. Di conseguenza, il CTS si limita a prendere atto della bozza di DPCM elaborata dal governo, dando l'impressione, a differenza di quanto avvenuto nelle precedenti interlocuzioni, che in questo caso debba essere la scienza a sottostare alle indicazioni del decisore politico. In realtà, però, la posizione espressa dal CTS in questo parere non fa che rendere chiari alcuni passaggi del *ragionamento* usualmente condotto dal legislatore emergenziale, rispetto al quale lo stesso CTS ha sempre svolto un ruolo di mero «facilitatore politico»³⁸. Ma come si è prodotta concretamente quest'opera di facilitazione politica da parte del CTS? Per spiegarlo è necessario distinguere tra la prima fase – quella del *lockdown* – e la seconda – quella della *ri-espansione dei diritti di libertà*.

In entrambi i casi il governo ha dovuto effettuare un *ragionamento pratico* – cioè un ragionamento al cui interno figurino almeno una *ragione di carattere pratico (norma o valore)*³⁹ –, ma, mentre nella prima fase viene attribuita prevalenza assoluta ad una ragione – quella di tutela della salute pubblica (art.32 Cost.) – nelle fasi seguenti la ragione è complessa, frutto cioè di un bilanciamento tra più ragioni che tendono ad entrare in conflitto. Si pensi appunto al potenziale conflitto tra la libertà di culto e la tutela della salute pubblica. La necessaria presenza di una ragione di carattere pratico all'interno del ragionamento condotto dal legislatore emergenziale – che consiste, fondamentalmente, nell'*obiettivo* da raggiungere – non esclude che al suo interno possano essere convogliate anche *ragioni di carattere teorico (fatti)*. Queste ragioni servono a fondare una credenza e a giustificare – indirettamente – l'azione del governo. E infatti, sia nella prima che nella seconda fase, il governo si rivolge al CTS non per la scelta dell'obiettivo da perseguire ma piuttosto al fine di individuare i

³⁸L'espressione è di F. FISCHER, *Technocracy and the Politics of Expertise*, Sage, Newbury Park, 1990, p. 301.

³⁹M. ATIENZA, *Diritto come argomentazione. Concezioni dell'argomentazione*, ed. it. a cura di A. Abignente, trad. it. V. Nitrato Izzo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 208-209. La *ragione* può essere definita, sulla scorta di A. PECZENIK, *Moral and Ontological Justification of Legal Reasoning*, in *Law and Philosophy*, 2/1985, pp. 289-309, p. 291, come qualsiasi premessa utilizzata per sostenere la conclusione di un ragionamento.

mezzi per raggiungerlo. Mutuando un linguaggio caro a Joseph Raz⁴⁰, può affermarsi che mentre il governo identifica le *ragioni operative* – che stabiliscono «obiettivi validi» –, il CTS fornisce *ragioni ausiliarie* – che stabiliscono, invece, «fatti che indicano una direzione per la realizzazione dell'obiettivo». Tra le ragioni ausiliarie fornite dal CTS è poi possibile operare un'ulteriore distinzione tra le *ragioni identificative* – che «aiutano ad identificare l'atto che vi è ragione di eseguire» – e le *ragioni riguardanti la forza (o il peso)* – che «aiutano a determinare quale ragione sia più pesante»⁴¹.

Nella prima fase il legislatore emergenziale stabilisce come obiettivo assoluto la tutela della salute pubblica mentre il CTS offre ragioni ausiliarie per l'individuazione dei mezzi sia di carattere identificativo – come, ad esempio, il lockdown e l'immunità di gregge – sia relative al peso maggiore da attribuire ad un mezzo – il lockdown – rispetto ad un altro – l'immunità di gregge. Volendo schematizzare:

- 1) Il governo si trova costretto a fronteggiare un'emergenza sanitaria che impone un confronto con la disciplina costituzionale di riferimento (su tutti con l'art. 32 Cost.) al fine di individuare l'*obiettivo* da raggiungere e i *mezzi* attraverso cui esso deve essere raggiunto;
- 2) L'individuazione dei *mezzi* richiede *competenze* di tipo tecnico-scientifico;
- 3) La politica chiede al CTS di svolgere una *funzione ausiliaria* rispetto all'individuazione dei mezzi;
- 4) Il CTS restituisce alla politica *ragioni ausiliarie*, di tipo *identificativo* e *relative al peso*, per la corretta individuazione dei mezzi;
- 5) La politica *include* nell'impianto giustificativo dei propri provvedimenti le ragioni ausiliarie fornite dalla scienza.

Ovviamente – e questo è bene precisarlo – non sempre il CTS è in grado di svolgere questa funzione ausiliaria, come dimostrato emblematicamente dal parere del 12 ottobre 2020.

Nella seconda fase, contraddistinta dal mutamento dell'obiettivo del legislatore emergenziale – non più la sola tutela della salute pubblica, ma anche una ri-espansione ragionevole dei diritti di libertà compressi nella prima fase – il governo inizia a confrontarsi con le singole parti sociali, chiamate ad offrire il proprio contributo nell'individuazione dei mezzi per la decompressione dei diritti che più direttamente le vedono coinvolte. Con riguardo all'esercizio

⁴⁰J. RAZ, *Introduction*, in ID., *Practical Reasoning*, Oxford University Press, Oxford, 1978, pp. 1-17.

⁴¹J. RAZ, *Practical Reasons and Norms*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 33-34.

della libertà di culto il governo non si confronta più solamente con il CTS ma anche con le singole confessioni religiose, chiamate anch'esse a fornire *ragioni ausiliarie* per la ripresa in sicurezza dei rispettivi riti. Queste ragioni ausiliarie fornite dai rappresentanti delle singole confessioni religiose – che potrebbero definirsi *provvisorie* – sono a loro volta sottoposte ad un vaglio da parte del CTS che ne verifica la compatibilità con l'obiettivo di tutela della salute pubblica perseguito dal governo, restituendo *ragioni ausiliarie definitive* per il raggiungimento dell'obiettivo. Quindi, volendo indicare schematicamente il ragionamento pratico operato dal governo in questa seconda fase:

- 1) Il governo si pone l'*obiettivo* di bilanciare più ragionevolmente i diritti costituzionali (nel caso di specie il diritto alla salute sancito dall'art. 32 e quello alla libertà di culto sancito dall'art. 19);
- 2) L'individuazione dei *mezzi* richiede non solamente *competenze* di tipo tecnico-scientifico, ma anche *competenze* di tipo religioso;
- 3) Il governo chiede così alle singole confessioni religiose di svolgere una *funzione ausiliaria provvisoria* rispetto all'individuazione dei mezzi, stilando, nello specifico, dei protocolli per la ripresa in sicurezza dei riti;
- 4) Il CTS opera un vaglio sui protocolli stilati dalle singole confessioni religiose, restituendo al governo *ragioni ausiliarie definitive* per la corretta individuazione dei mezzi;
- 5) Il governo *include* nell'impianto giustificativo dei propri provvedimenti le ragioni ausiliarie fornite dal CTS e dalle singole confessioni religiose.

5. Conclusioni

Una panoramica esaustiva sull'esercizio della libertà di culto in tempo di pandemia richiederebbe l'analisi di molti altri profili che qui, per ragioni di spazio, non posso adeguatamente prendere in considerazione. Vorrei concludere però con una suggestione finale sull'annosa questione del dialogo tra scienza e fede che – come dimostra la proficua interazione avvenuta nel contesto della pandemia – può trovare proprio nell'esigenza di soddisfazione dei bisogni umani perseguita dal diritto una altrettanto proficua mediazione.

La pandemia ha avuto tra i suoi pochi meriti quello di aver fatto cadere una serie di pregiudizi, tra i quali rientrano sicuramente quello di una scienza fondata su certezze incrollabili, di un diritto puramente autoreferenziale e dell'immodificabilità eterna delle religioni. La scienza ha dimostrato di non essere infallibile ma di poter comunque svolgere un importante ruolo di supporto in quelle decisioni che più direttamente la coinvolgono. Anche il diritto ha dovuto riscoprire la propria fallibilità e la conseguente necessità di aprirsi a nuove forme di conoscenza per preservare, anche in tempi difficili, una

ragionevolezza spesso trascurata⁴². E infine le religioni, chiamate a rinunciare al proprio ruolo di «conversation stoppers»⁴³, adeguando alle logiche del virus anche i riti, ovvero quanto di più sacro e intoccabile possa esistere. Alla base di questa rinnovata auto-coscienza del proprio ruolo vi è un concetto comune: quello di *responsabilità*. La responsabilità che deve assumersi il diritto nel prendere decisioni difficili, quella della scienza di fornire informazioni adeguate e quella delle religioni di partecipare con lealtà al dibattito pubblico. Una responsabilità che – come segnalava la compianta Elena Pulcini – trova la sua principale condizione di praticabilità nella vulnerabilità umana⁴⁴, perché essere più vulnerabili vuol dire anche, in fondo, doversi rendere più responsabili. E, da questo punto di vista, la cronaca dei destini della libertà di culto in tempo di pandemia non può che rappresentare un esempio di esercizio virtuoso della responsabilità, praticata con sinergie prima impensabili tra il diritto, la scienza e le religioni.

⁴² Cfr. sul punto A. ABIGNENTE, *L'istanza ordinatrice del nostro tempo: i caratteri dell'argomentazione giuridica*, in ID., *L'ordine e il molteplice. Il ritmo dell'argomentazione giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 15-58, spec. pp. 24 ss.

⁴³ Riprendo qui la celebre espressione di R. RORTY, *Religion as Conversation-Stopper* (1994), ora in ID., *Philosophy and Social Hope*, Penguin Books, London, 1999, pp. 168-174.

⁴⁴ E. PULCINI, *La cura del mondo. Paura e responsabilità nell'età globale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2009, spec. pp. 220 ss.