



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. I

(ESTRATTO)

ANGELO LICASTRO

**IL *LOCKDOWN* DELLA LIBERTÀ DI CULTO PUBBLICO AL
TEMPO DELLA PANDEMIA**

14 APRILE 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Angelo Licastro**Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia¹**

ABSTRACT: This essay analyses the limits on the freedom of public worship introduced by the Italian government because of the emergency caused by the contagious virus SARS-CoV-2.

SOMMARIO: 1. *Salus corporum vs salus animarum* nel contesto di una pandemia - 2. Le disposizioni emergenziali volte a contenere il contagio da coronavirus specificamente relative alla materia ecclesiastica - 3. L'apertura dei luoghi di culto «condizionata» dalle specifiche restrizioni riguardanti l'accesso, ma di fatto vanificata dalle limitazioni generali concernenti gli spostamenti - 4. L'incerta definizione del divieto di compimento delle «cerimonie» religiose e la portata ad esso attribuita dalla nota ministeriale - 5. L'approccio ispirato a massima precauzione e prudenza verso la diffusione del contagio e a discapito delle espressioni collettive e pubbliche della libertà religiosa nel contesto di una società secolarizzata - 6. Diritto alla salute, stato di necessità e carattere non indifferibile delle esigenze di tutela legate alla libertà religiosa.

1. *Salus corporum vs salus animarum nel contesto di una pandemia*

Salus "corporum" suprema semper lex est. Si potrebbe riassumere così la *ratio* della normativa di emergenza attualmente introdotta in Italia, prendendo a prestito – sia pure con una variante terminologica destinata a stravolgerne portata e significato autentici – la ben nota formulazione del principio cardine e fine ultimo dell'ordinamento canonico².

Invero, la scelta di aprire questo contributo evocando il noto principio canonistico della «*salus animarum*» potrebbe servire a sottolineare, sin da ora, che i temi oggetto di esame hanno una stretta connessione con la materia dei rapporti tra Stato e Chiesa (o, più in generale, tra Stato e confessioni religiose): risulterebbe correlata, quindi, col tipo di questioni in relazione alle quali mi sembra opportuno sollecitare, in questa sede, alcune riflessioni – nel contesto di un dibattito, a tratti piuttosto acceso, già avviato in chiave strettamente scientifica³ – riguardanti le restrizioni della libertà religiosa (o meglio della libertà di esercizio del culto pubblico e in forma collettiva) al tempo del coronavirus.

Ma si possono forse cogliere anche parallelismi ulteriori e meno superficiali: riflettendo sugli sforzi straordinari messi in campo dalle pubbliche istituzioni, a tutti i livelli e in tutte le loro articolazioni, per affrontare una emergenza così devastante, nonché sui possibili sviluppi dopo che questa sarà cessata, la «*salus corporum*» sembra bene riassumere l'idea di *assoluto criterio-guida*, o di *principio informatore*, atto a delineare in questo momento, e verosimilmente per tutta la durata dell'emergenza, il volto dell'intero ordinamento⁴.

Questo appare *in primis* impegnato nella direzione – che sembra assorbire ogni altra ritenuta non parimenti essenziale – del contenimento del contagio e di tutti i suoi effetti, con pesanti limitazioni per molte attività umane coperte da precise garanzie costituzionali, risultanti ora, di fatto, sostan-

¹ Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

² Com'è noto, la «*salus animarum*», ossia la salvezza eterna delle anime, è concetto che riassume la missione (salvifica) della Chiesa e il fine dell'ordinamento canonico, complessivamente considerato. Il legislatore canonico ha conferito non casuale enfasi al principio, avendolo richiamato, in assenza di qualsiasi particolare connessione con la materia trattata (quella del trasferimento dei parroci), nel canone conclusivo del codice del 1983 (can. 1752 c.j.c.) (J. I. ARRIETA, *La salus animarum quale guida applicativa del diritto da parte dei pastori*, in *Ius Ecclesiae*, 2000, 370).

³ Assai meritorie mi sembrano le iniziative dell'[OLIR](#), che ha aperto un *Dossier emergenza coronavirus*, con focus tematici, documenti e notizie, quella del portale [Religion, Law and Covid-19 Emergency](#), curato e aggiornato dal gruppo di ricerca «DiReSom», operante in seno all'Associazione dei docenti universitari della disciplina giuridica del fenomeno religioso (Adec), nonché della Fondazione Bruno Kessler, che ha organizzato un ciclo di seminari a distanza (*COVID-19, Religion and Belief Webinar Series*).

⁴ Sulla configurabilità della *salus animarum* «come assoluto principio informatore dell'intero ordinamento canonico», cfr., per tutti, J. HERRANZ, *Salus animarum, principio dell'ordinamento canonico*, in *Ius Ecclesiae*, 2000, 292.

zialmente sospese⁵.

C'erano anche elementari ragioni igieniche a motivare il rifiuto opposto dal «savio prelato» alla richiesta dei decurioni di una processione solenne, ai tempi della peste raccontata nel capolavoro manzoniano. Si sa che, al «replicar dell'istanze», il cardinale Borromeo cedette e acconsenti, senza che il tribunale della sanità facesse «opposizione di sorte alcuna». «Ed ecco che, il giorno seguente [...] le morti crebbero, in ogni classe, in ogni parte della città, a un tal eccesso, con un salto così subitaneo, che non ci fu chi non ne vedesse la causa, o l'occasione, nella processione medesima»⁶.

Basterebbe questa testimonianza storico-letteraria molto nota a sconsigliare categoricamente qualsiasi forma di corteo, di raduno di persone, assembramento *et similia*, per quanto animato da autentica vocazione fideistica. In queste pagine proveremo, però, a capire se e fino a che punto, anche in una drammatica situazione di emergenza come l'attuale, sia giustificata una assoluta prevalenza delle ragioni poste a base della tutela della *salus corporum* rispetto a quelle della *salus animarum*, queste ultime ordinariamente rivendicabili nei limiti dell'esercizio di una libertà fondamentale, riconosciuta dalla Costituzione e da diverse fonti di diritto sovranazionale e internazionale.

2. Le disposizioni emergenziali volte a contenere il contagio da coronavirus specificamente relative alla materia ecclesiastica

Il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, nell'autorizzare il Presidente del Consiglio dei ministri ad adottare misure urgenti allo scopo di evitare il diffondersi del virus SARS-CoV-2⁷, annoverava la possibile «sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di *eventi* e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere [...] religioso», e pure «in luoghi chiusi aperti al pubblico» (art. 1, comma 2, lett. c). Alla previsione veniva data concreta attuazione (limitatamente ai comuni delle regioni Lombardia e Veneto) con d.P.C.M. 23 febbraio 2020 (art. 1, comma 1, lett. c).

Il successivo decreto del 1° marzo 2020, emanato per disciplinare in modo unitario il quadro degli interventi di contenimento del contagio, ribadirà l'operatività della predetta misura nei comuni primi focolai dell'epidemia, mentre con riferimento alle tre regioni più colpite e alle province di Pesaro-Urbino e Savona si parlerà di «sospensione [...] di tutte le manifestazioni organizzate [...] nonché [...] degli eventi in luogo pubblico o privato, ivi compresi quelli di carattere [...] religioso, an-

⁵ È ricorrente l'affermazione che in atto si sia di fronte a una vera e propria sospensione di diverse libertà costituzionalmente garantite: cfr., ad esempio, S. PRISCO, in S. PRISCO - F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, in Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19, 24 marzo 2020, 3 (che parla addirittura di Costituzione sospesa); V. PACILLO, *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia*, in OLIR, 16 marzo 2020; M. CARRER, *Salus Rei Publicae e salus animarum, ovvero sovranità della Chiesa e laicità dello Stato: gli artt. 7 e 19 Cost. ai tempi del coronavirus*, in corso di pubblicazione in BioLaw Journal, n. 2, 2020, 1). Reputa, invece, incongruo e inopportuno parlare di «di “sospensione” delle garanzie costituzionali», G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, nel sito unicost, 10 aprile 2020, il quale si chiede «come potrebbe la Costituzione, che trova la sua legittimazione nella tutela dei diritti fondamentali prevedere essa stessa il loro accantonamento, anche se temporaneo».

⁶ A. MANZONI, *I promessi sposi*, a cura di G. Getto, Sansoni, Firenze, 1964, Cap. XXXII, 763.

⁷ Neppure accennerò ai delicati problemi, sul piano del complessivo assetto delle fonti del diritto, legati alla scelta di demandare a una fonte non legislativa l'introduzione di così pesanti restrizioni di non poche libertà fondamentali (tra le quali, in primo luogo, occorre recensire la libertà di circolazione e soggiorno, ma, secondo molti, persino la stessa libertà personale, di cui, peraltro, com'è noto, non è facile, già sul piano concettuale astratto, individuare i precisi caratteri atti a differenziarla dalla prima: sul punto, ampiamente, v. l'aggiornato e esaustivo lavoro monografico di G. D'AMICO, *La libertà “capovolta”. Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 49 ss.). Sulla forte torsione subita dal sistema delle fonti, rinvio, anche per ampie indicazioni bibliografiche, a M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, 11 aprile 2020, 1 ss., nonché ad A. RUGGERI, Il coronavirus, la sofferita tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti, in questa *Rivista*, Studi 2020/1, 203 ss., che sottolinea l'urgenza di una sua «nuova razionalizzazione costituzionale» (204), ricordando altresì che alcuni diritti, e segnatamente il diritto di libertà religiosa, «neppure con legge possono essere menomati o sospesi nel loro godimento» (207). Rileva opportunamente che «il rispetto dell'ordine costituzionale delle fonti non è concessione ad una mania classificatoria di specialisti autoreferenziali, ma la carne viva della democrazia “reale”», G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.

che se svolti in luoghi chiusi ma aperti al pubblico, quali, a titolo d'esempio, [...] *cerimonie religiose*» (art. 2, comma 1, lett. c). Inoltre, verrà specificamente disciplinata l'*apertura dei luoghi di culto*, «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» (art. 2, comma 1, lett. d). Il decreto che firmerà, in una prima fase, il quadro degli interventi e delle misure da applicare in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (d.P.C.M. 4 marzo 2020) non conterrà, invece alcuna specifica previsione riguardante la materia ecclesiastica⁸.

Il decreto 8 marzo 2020 ripropone (per la Lombardia e diverse province del nord Italia) la misura della sospensione delle manifestazioni organizzate, nonché degli «*eventi in luogo pubblico o privato, ivi compresi quelli di carattere [...] religioso [...]*, anche se svolti in luoghi chiusi ma aperti al pubblico», però dalla esemplificazione immediatamente successiva scompare il riferimento alle cerimonie religiose (art. 1, lett. g), che sarà recuperato in una lettera ulteriore del medesimo articolo, dove si riproduce la norma concernente l'*apertura dei luoghi di culto*, con l'aggiunta che sono sospese «*le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri*» (art. 1 lett. i); queste prescrizioni sui luoghi di culto e sulle cerimonie (come, del resto, quella sugli eventi, sebbene non si specifichi più che essa comprende anche gli eventi di carattere religioso: art. 2, lett. b), varranno per tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 2, lett. v) del medesimo decreto e poi dell'art. 1 del d.P.C.M. 9 marzo 2020, che vieterà, altresì, «ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico» (art. 1, comma 2).

Infine, il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, nel dettare nuove «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», richiamato in premessa l'art. 16 Cost., che «consente limitazioni della libertà di circolazione per ragioni sanitarie»⁹, e ivi sottolineata l'esigenza che le misure di contrasto e contenimento alla diffusione del virus siano «adeguate e proporzionate», autorizza il Presidente del Consiglio ad adottare, fra l'altro, la misura della limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di *eventi* e di ogni altra forma di *riunione* in luogo pubblico o privato, *anche di carattere [...] religioso* (art. 1, comma 2, lett. g) come pure quella della sospensione delle *cerimonie civili e religiose*, nonché della *limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto* (art. 1, comma 2, lett. h).

Posteriormente a tale decreto-legge è intervenuto il d.P.C.M. 1° aprile 2020 (che si è quasi esclusivamente limitato a sancire la semplice proroga delle precedenti misure) e il d.P.C.M. 10 aprile 2020, che contiene in una unica lettera le prescrizioni riguardanti la materia ecclesiastica, coincidenti, con qualche modifica nell'inciso riguardante gli eventi, con quelle del d.P.C.M. 8 marzo 2020¹⁰. Si conferma così, quanto all'«apertura» condizionata dei luoghi di culto, che essa non è as-

⁸ L'art. 1, lett. b), aveva comunque previsto la sospensione delle manifestazioni, degli eventi e degli spettacoli di qualsiasi natura svolti in ogni luogo, sia pubblico sia privato, che comportano affollamento di persone tale da non consentire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale.

⁹ Si tratta dell'unica disposizione costituzionale dettata in materia di libertà, tra quelle direttamente coinvolte dalle misure adottate dal Governo, a prevedere espressamente il limite dei «motivi di sanità». Sottolinea come l'art. 16 preveda «che siano possibili solo "limitazioni" stabilite per legge in via generale per motivi di sanità o di sicurezza, il che non pare includere una situazione come quella che, purtroppo, è stato necessario adottare», F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in Federalismi.it, 6 aprile 2020, 8 s. Ma già, in questo senso, A. RUGGERI, *Il coronavirus*, cit., 207, il quale altresì rileva che «anche l'idea di un cordone sanitario esteso all'intero Paese sembra estranea alla ratio dell'art. 16». Secondo G. D'AMICO, *La libertà "capovolta"*, cit., 176, «il riferimento esclusivo a questa disposizione risulta essere limitativo in considerazione degli effetti che dal decreto derivano anche su altre libertà fondamentali (ad es. di riunione e di religione, oltre che personale)».

¹⁰ «Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19 sull'intero territorio nazionale si applicano le seguenti misure: [...] i) sono sospese le manifestazioni organizzate, gli eventi e gli spettacoli di qualsiasi natura, ivi compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo, religioso e fieristico, svolti in ogni luogo, sia pubblico sia privato, 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; 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. Sono sospese le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri;».

sunta in un significato diverso dalle (possibili) limitazioni all'«ingresso» di cui parla il decreto-legge n. 19¹¹.

Riassumendo: su tutto il territorio nazionale *a)* sono sospese le *cerimonie religiose*, comprese quelle funebri; *b)* sono sospesi gli *eventi di carattere religioso* svolti in ogni luogo, sia pubblico sia privato; *c)* gli *edifici di culto* sono aperti, a condizione che vengano adottate misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone, avuto riguardo alle dimensioni e alle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza interpersonale di almeno un metro.

3. L'apertura dei luoghi di culto «condizionata» dalle specifiche restrizioni riguardanti l'accesso, ma di fatto vanificata dalle limitazioni generali concernenti gli spostamenti

Non bisogna dimenticare che tali prescrizioni vanno collocate in un contesto sistematico più ampio, tenendo conto, in particolare, delle limitazioni previste alla libera circolazione o agli spostamenti sull'intero territorio nazionale. Questi sono consentiti unicamente in presenza di comprovate esigenze lavorative, di situazioni di necessità o di motivi di salute. Se, poi, lo spostamento comporta il trasferimento in comune diverso da quello in cui attualmente ci si trova, devono ricorrere ragioni di assoluta urgenza¹².

La circostanza, quindi, che gli edifici di culto restino «aperti» deve coordinarsi con le norme generali riguardanti gli spostamenti e, al riguardo, tre, mi pare, possono essere le soluzioni interpretative in astratto prospettabili¹³.

Si potrebbe, anzitutto, ritenere che gli edifici restino «aperti» per consentire *solo al personale ecclesiastico* di accedervi; si sarebbe, in altri termini, evitato di disporre la chiusura (ammessa, peraltro, da una prima bozza del decreto-legge n. 19), perché un provvedimento di questo tipo avrebbe potuto essere letto come tale da comportare un divieto assoluto di accesso, valido per chiunque, compresi i ministri di culto addetti all'ufficiatura.

Questa interpretazione sembra, tuttavia, da scartare, in quanto non si vede per quale motivo il legislatore avrebbe dovuto spingersi fino ad adottare una misura così radicale. Pare, invece, chiaro che quando le norme fanno riferimento a luoghi di culto «aperti» intendano riferirsi all'apertura *al pubblico*, ossia alla caratteristica normalmente qualificante il regime giuridico peculiare di questa particolare tipologia di immobili¹⁴.

Anche alla luce di quanto appena precisato, si potrebbe, quindi, ritenere che l'accesso all'edificio di culto da parte dei fedeli possa dipendere da una di quelle «situazioni di necessità» che giustificano, in via generale, gli spostamenti dei cittadini all'interno del territorio comunale¹⁵. L'apertura *al*

¹¹ Aveva considerato più corretta la seconda espressione, A. FERRARI, *Covid-19 e libertà religiosa*, in [Settimana News](#), 6 aprile 2020.

¹² Di fatto, peraltro, potranno essere le stesse ragioni che giustificano lo spostamento all'interno del comune a consentire il trasferimento presso un comune diverso, in tutti i casi in cui le esigenze lavorative, o quelle indotte da situazioni di necessità o motivi di salute, non possono essere soddisfatte all'interno del territorio comunale.

¹³ Scarterei sin da subito un'ulteriore ipotesi, quella dell'apertura, per così dire, «simbolica» degli edifici di culto (««chiesa aperta» come segno di speranza»), evocata in un contesto diverso dal nostro (anche se a noi molto vicino), quello cioè della Repubblica di San Marino, dove si è optato per la chiusura totale di tali strutture: cfr. le dichiarazioni del vescovo della diocesi San Marino-Montefeltro riportate da A. DE OTO, *La Serenissima Repubblica di San Marino e l'esercizio del culto nell'era del Covid-19: tra storia, diritto comune e decreti emergenziali*, in [DiReSom](#), 3 aprile 2020, 8 s. del *paper*.

¹⁴ È ipotizzabile che il legislatore, avendo fatto riferimento ai «luoghi di culto», per quanto abbia utilizzato una locuzione capace di abbracciare sia gli *edifici di culto pubblico* (ad es. le chiese) sia gli *edifici di culto privato* (ad es. gli oratori, le cappelle private), abbia inteso riferirsi essenzialmente ai primi. Del resto, solo nel primo caso, com'è noto, l'*esercizio pubblico del culto*, destinato a un numero tendenzialmente illimitato e indefinito di fedeli, e quindi il libero accesso alla struttura (senza cioè la necessità di dimostrare alcun particolare titolo di ammissione), è elemento qualificante dello stesso regime giuridico dell'immobile.

¹⁵ Non esclude la possibilità che il fedele possa dimostrare la ricorrenza di una tale situazione di necessità, pur sottolineando il «non facile» onere della prova che su di lui graverebbe, M. CARRER, *Salus Rei Publicae e salus animarum*, cit., 4.; ritiene che recarsi in chiesa a pregare sia comportamento autorizzato secondo quanto già desumibile dalla nor-

pubblico di determinati uffici o servizi, nel contesto delle misure emanate dal Governo, sembra già scontare a monte un apprezzamento del loro carattere «essenziale», destinato a incidere, almeno di norma, sulle ragioni che giustificano gli spostamenti. Se le farmacie sono aperte, raggiungerle per l'acquisto di un farmaco è condotta normalmente (anche se non necessariamente e sempre) giustificata. *Idem*, ritengo, per i servizi postali: ritirare una pensione allo sportello o pagare una bolletta in scadenza giustifica lo spostamento all'interno del comune in cui ci si trova (o anche fuori, ove in esso manchi una farmacia o un ufficio postale). Pertanto, se le chiese, come le moschee o i templi di denominazioni evangeliche o protestanti, restano «aperti» *al pubblico*, la logica di una tale misura, anche in una situazione di emergenza, dovrebbe essere quella di consentire l'ingresso ai fedeli che desiderino, ad esempio, raccogliersi in un momento di preghiera¹⁶: il che andrebbe a incidere sulla stessa ricorrenza, se non delle ragioni di «salute» – essendo pacifico che nelle norme in vigore non è la *salus animarum* a rilevare, quanto quella *corporum* – di quelle di «necessità» (intese come soddisfazione di un *bisogno* interiore di conforto spirituale), presupposto imprescindibile di un lecito spostamento. E se fosse consentito recarsi in chiesa o alla moschea o al tempio per dedicarsi a una preghiera individuale, non si vede perché dovrebbe ritenersi vietato farlo nel momento in cui ivi si svolgesse una funzione religiosa (ammesso che una tale funzione possa svolgersi e salvo il rispetto delle regole di distanziamento).

C'è poi una terza possibilità – coincidente con l'interpretazione suggerita dallo stesso Ministero dell'interno nella nota emanata il 27 marzo scorso¹⁷ e destinata, quindi, ad affermarsi nella prassi – ossia dell'ingresso negli edifici di culto, per così dire, “occasionale”, che avvenga, cioè, *solo in occasione* degli spostamenti determinati da (altre) ragioni di necessità, di salute o lavorative. Le norme vigenti avrebbero considerato l'ipotesi che, qualora ci si muova da casa per fare la spesa o per andare dal medico o al lavoro, si possa decidere di fare una capatina in chiesa o in altro edificio di culto, ammettendo che ciò possa avvenire, purché (ovviamente) le suddette strutture siano effettivamente aperte a quell'ora e si trovino lungo il tragitto che si è costretti a percorrere (nessuna deviazione o prolungamento del percorso dovrebbe ritenersi tollerabile)¹⁸. Non è necessaria, in tal caso, come risulta dalla stessa nota ministeriale e anche in considerazione del necessario carattere “estemporaneo” della condotta, l'indicazione nell'autocertificazione: lo spostamento non rientra in alcuna delle ipotesi (previste dalla normativa e) riportate nel modulo, da cui deve risultare, ovviamente, la ragione principale dello spostamento. Con vantaggi almeno dal punto di vista del diritto a non rivelare le proprie convinzioni inerenti alla fede professata.

mativa in vigore, e che esso rientri negli «spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio» motivati «da altre specifiche ragioni», cui fa riferimento l'art. 1, lett. a), del decreto-legge n. 19 del 2020, N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 7, 2020, 36; nega, invece, che tra le «situazioni di necessità» possa «rientrare, direttamente, una generica libertà religiosa, proprio perché l'uscita dalla propria residenza motivata dall'esercizio di tale libertà, quand'anche solo individuale, può dar vita proprio a quelle situazioni aggregative che le disposizioni governative intendono ragionevolmente evitare», A. FERRARI, *Covid-19 e libertà religiosa*, cit.

¹⁶ Non si comprenderebbe, altrimenti, il senso delle stesse condizioni che sono poste all'apertura dei luoghi di culto, quale, ad esempio, il rispetto della misura di così detto distanziamento sociale o interpersonale.

¹⁷ Ministero dell'interno, Dip. per le libertà civili e l'immigrazione, Direz. centr. degli Affari dei Culti, 27 marzo 2020 - *Quesiti in ordine alle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Esigenze determinate dall'esercizio del diritto alla libertà di culto*, in *OLIR*, Documenti.

¹⁸ Giudica «grottesca» tale interpretazione e priva di qualunque «appiglio normativo», N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, cit., 36; la accoglie, invece, favorevolmente, A. FERRARI, *Covid-19 e libertà religiosa*, cit. Si veda anche S. MONTESANO, *L'esercizio della libertà di culto ai tempi del Coronavirus*, in *OLIR*, 20 marzo 2020, il quale, prima della emanazione della nota, aveva tratto argomento dal «fatto che, ad oggi [20 marzo 2020], sia possibile – secondo quanto stabilito dai decreti e come chiarito anche dal Viminale – uscire di casa per una passeggiata», ritenendo che ciò «potrebbe consentire al fedele di recarsi in una chiesa o verso un diverso luogo di culto – purché sia aperto e purché al suo interno vengano garantite le norme di sicurezza – e sostare al suo interno per un lasso di tempo ragionevole, finalizzato all'esercizio culturale personale».

4. *L'incerta definizione del divieto di compimento delle «cerimonie» religiose e la portata ad esso attribuita dalla nota ministeriale*

Non chiaramente definita dalle norme vigenti è, inoltre, la portata da attribuire alla misura della sospensione delle «cerimonie religiose»¹⁹, esplicitamente contemplata, peraltro, tra le misure elencate dai decreti presidenziali del 1° e dell'8 marzo (e, ora, del 10 aprile), ma non menzionata, in termini altrettanto espliciti, nel primo decreto-legge autorizzativo n. 6 del 2020²⁰. Mi sembra pacifico che tra le suddette cerimonie andassero ricomprese le esequie²¹, data la puntuale specificazione contenuta nello stesso decreto dell'8 marzo (e nonostante essa non sia riproposta nel decreto-legge n. 19)²². E mi pare ovvio, altresì, che il riferimento alle «cerimonie religiose» sia fatto alle cerimonie *meramente religiose* (e a prescindere da un qualsiasi collegamento con una eventuale ulteriore attività distinta dal rito religioso), suonando davvero strano che nell'abbinamento normativo con le cerimonie civili («cerimonie civili e religiose») il rapporto tra i due aggettivi possa da qualche Autore essere ricostruito come avente valore congiuntivo²³. Una questione, di non secondario rilievo, che ragionevolmente avrebbe potuto suscitare incertezze interpretative, riguarda invece la riconducibilità al concetto di «cerimonia religiosa» della celebrazione della Santa Messa.

A rigore va osservato che, sebbene anche la Santa Messa sia sicuramente – o comunque implichi lo svolgimento di – una «cerimonia» (sacra) (in senso lato), tuttavia il legislatore sia solito distinguere tra «cerimonie» (religiose) e «funzioni» (religiose), basandosi di norma sul rispettivo carattere *accessorio* o *essenziale* al culto.

La distinzione è presente, ad esempio, nell'art. 26 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (*Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*), dove si prevede che il questore possa «vietare, per ragioni di ordine pubblico o di sanità pubblica, le *funzioni*, le *cerimonie*, le pratiche religiose e le processioni [...], o può prescrivere l'osservanza di determinate modalità, dandone, in ogni caso, avviso ai promotori almeno ventiquattro ore prima». Essa è pure presente nell'art. 405 c.p. che, anche dopo la modifica apportata dalla legge 24 febbraio 2006, n. 85, punisce «[c]hiunque impedisce o turba l'esercizio di *funzioni*, *cerimonie* o pratiche religiose del culto di una confessione religiosa»: e la dottrina penalistica ha sempre interpretato la disposizione nel senso che le *funzioni* religiose sono «gli atti essenziali del culto, come la celebrazione dei sacramenti, la messa, ecc.», mentre le *cerimonie* sono «gli atti complementari o decorativi» del medesimo (ad es., le processioni)²⁴.

¹⁹ Stando alla lettera della disposizione, «non rileva in alcun modo il luogo in cui si possano svolgere, cioè se in chiesa, all'aperto o altrove»: M. CARRER, *Salus Rei Publicae e salus animarum*, cit., 2.

²⁰ Ha conseguentemente sollevato la questione della conformità della previsione specifica contenuta nel d.P.C.M. 8 marzo 2020 con la fonte autorizzativa, F. ADERNÒ, *Il nuovo decreto-legge n. 19/2020: un suggerimento ermeneutico ecclesiasticistico*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2020, 484.

²¹ Ricorda al riguardo A. GIANFREDA, *Libertà religiosa e culto dei defunti nell'epoca del Coronavirus*, in *OLIR*, 17 marzo 2020, che le «restrizioni “dolorosamente” fatte proprie dalla Chiesa italiana [...] non escludono *in toto* le esequie ecclesiastiche, ma si limitano a ridurre, in molti casi, il rito alla sola fase della benedizione della salma nel luogo della sepoltura. Ciò che si perde rimane comunque la messa esequiale e dunque la percezione proprio del significato pasquale della stessa oltre che la dimensione comunitaria che segnala visibilmente l'appartenenza del defunto e dei suoi cari al Popolo di Dio». Cfr., altresì, la Circ. del Ministero della Salute, Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria 1° aprile 2020, *Indicazioni emergenziali connesse ad epidemia COVID-19 riguardanti il settore funebre, cimiteriale e di cremazione*.

²² Ne aveva tratto, invece, argomento per ritenere che esse «a rigor di logica sarebbero attuabili», F. ADERNÒ, *Il nuovo decreto-legge n. 19/2020*, cit., 489. Ricorda opportunamente che le precedenti misure sono state, comunque sia, oggetto di proroga, N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, cit., 29. Ora, la sospensione delle esequie è espressamente prevista dal d.P.C.M. 10 aprile 2020.

²³ Mi pare palesemente forzato il suggerimento interpretativo proposto da F. ADERNÒ, *Il nuovo decreto-legge n. 19/2020*, cit., 484 ss., secondo il quale il divieto opererebbe soltanto per le cerimonie di carattere religioso e civile *insieme*. Cfr. pure la Nota del Ministero dell'interno, cit., dove, precisandosi che i matrimoni non sono in sé vietati, non si distingue tra matrimonio concordatario e matrimonio meramente canonico, mentre, significativamente, si richiama il divieto introdotto dalle norme nei termini di divieto delle «cerimonie pubbliche, civili e religiose».

²⁴ Così il classico F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale II*, ottava ed. riv. e aggiorn. da L. Conti, Giuffrè, Milano, 1982, 691. La dottrina si rifà a quanto precisato dalla stessa Relazione ministeriale al progetto del Co-

Dal punto di vista dell'afflusso di pubblico – su cui si sarà, del tutto comprensibilmente, indirizzata, in primo luogo, la valutazione degli organi governativi – può non esserci differenza alcuna tra le due situazioni: la presenza di un certo numero di persone può accompagnare indifferentemente sia la «funzione» (propriamente detta) che qualsiasi «cerimonia» (sia essa civile o religiosa), ed è certamente questa la ragione che ha portato all'introduzione del divieto. Si pensi ai cortei funebri o alle processioni per le pubbliche vie (queste ultime molto frequenti proprio nel periodo pasquale, costituendo una manifestazione della liturgia cattolica tipica di questo periodo dell'anno). Tuttavia, l'essenzialità o no dell'atto, nei termini appena precisati, potrebbe essere considerata come elemento da non trascurare, e risultare, anzi, decisivo, in una valutazione di legittima restrizione della libertà fondamentale di professione della fede religiosa e di esercizio pubblico del culto²⁵. Nulla di tutto questo traspare, però, dalle posizioni del Governo, secondo il quale, come è dato ricavare dalla nota della Conferenza episcopale italiana, emanata subito dopo la pubblicazione del d.P.C.M. 8 marzo 2020, le Sante Messe e le esequie sono senz'altro da includere tra le «cerimonie religiose» (sospe- se)²⁶.

Maggiormente ispirata da ragioni di opportunità, che dall'essere fedele al tenore concreto delle disposizioni in vigore, appare la soluzione adottata dalla nota del Ministero (che, comunque sia, rispetto alla posizione del Governo per come riferita dalla menzionata nota della CEI, ha l'effetto di mitigarne l'assoluto rigore), secondo cui le celebrazioni liturgiche «non sono in sé vietate, ma possono continuare a svolgersi senza la partecipazione del popolo»²⁷.

Delle due, infatti, l'una: o, nella normativa emergenziale in esame, non c'è differenza tra «funzioni» e «cerimonie» religiose (il secondo termine potendo essere letto, del tutto impropriamente, come riferibile anche alle prime) e allora la celebrazione della Santa Messa dovrebbe ritenersi *vietata sempre*, anche senza concorso di popolo; oppure, anche in quella normativa, una differenza c'è, e dunque la celebrazione dovrebbe ritenersi *sempre ammessa*, salvo il rispetto delle precauzioni necessarie al distanziamento interpersonale e anche con una partecipazione *almeno occasionale* di fedeli, perlomeno cioè di quelli che si trovassero nei paraggi del luogo di culto per ragioni di necessità e decidessero di accedervi²⁸.

In realtà, seguendo come fondamentale direttiva, per come precisato dalla stessa nota, quella di evitare gli assembramenti, si è pensato di consentire *soltanto* al ministro celebrante e a qualche stretto collaboratore di partecipare alla celebrazione, integrandosi, però, in tal modo, per tale aspetto, le prescrizioni risultanti dai provvedimenti presidenziali.

dice penale, che distingue tra le funzioni religiose quali «atti costitutivi del culto» e le cerimonie quali semplici «atti complementari o decorativi» (Ministero della Giustizia e degli Affari di Culto, *Lavori preparatori del Codice penale e del Codice di procedura penale*, V, II, Roma, 1929, 195). Di recente, cfr. F. BASILE, *A cinque anni dalla riforma dei reati in materia di religione: un commento teorico-pratico degli artt. 403, 404 e 405 c.p.*, in [Stato, Chiese e pluralismo confessionale](#), maggio 2011, 40 s., il quale ricorda altresì che per la dottrina maggioritaria i termini in questione «sono concetti normativi, il cui contenuto va individuato con riferimento al diritto canonico [...] ovvero, più in generale, con riferimento agli ordinamenti confessionali della confessione di volta in volta interessata» (41).

²⁵ Una valutazione di questo tipo è alla base delle opinioni dottrinali che avevano auspicato che venisse lasciata «la possibilità di celebrare almeno la messa domenicale» [così M.L. LO GIACCO, *In Italia è in quarantena anche la libertà di culto*, in [DiReSom](#), 12 marzo 2020, 8], oppure «le messe esequiali», «con tutte le dovute precauzioni sanitarie» (così A. GIANFREDA, *Libertà religiosa e culto dei defunti*, cit.). Sottolinea però come sono proprio queste le occasioni di maggiore affollamento e quindi di maggiore pericolo, N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, cit., 35. Non è un caso se in Polonia si è deciso di aumentare la frequenza delle messe, proprio per ridurre l'affollamento e consentire il rispetto del distanziamento interpersonale: cfr. D. TARANTINO, «*Non in pane solo vivet homo*». *I cattolici di fronte al Covid-19*, in [DiReSom](#), 21 marzo 2020, 5, nota 13, del *paper*. Quanto alle messe esequiali, si potrebbe pensare di limitarle, specie in aree del Paese in cui l'epidemia non ha raggiunto le proporzioni dei territori più colpiti, ai parenti strettissimi, considerando che la stessa nota ministeriale cit. ammette la celebrazione del matrimonio alla sola presenza dei nubendi e dei testimoni (quindi di almeno quattro persone oltre al celebrante).

²⁶ CEI, *Decreto "coronavirus": la posizione della CEI*, 8 marzo 2020, consultabile sul sito [Chiesa cattolica italiana](#).

²⁷ Parla di «opportuna interpretazione autentica», A. FERRARI, *Covid-19 e libertà religiosa*, cit.

²⁸ Sottolinea lo «stato di incertezza nella somministrazione dei sacramenti» che si è venuto a creare con la normativa in vigore, 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*, in [OLIR](#), 6 aprile 2020.

5. *L'approccio ispirato a massima precauzione e prudenza verso la diffusione del contagio e a discapito delle espressioni collettive e pubbliche della libertà religiosa nel contesto di una società secolarizzata*

Come si è potuto più sopra vedere, nelle disposizioni emergenziali sul coronavirus, che non trascurano di disciplinare *in modo espresso e puntuale* profili afferenti alla materia ecclesiastica, non manca una attenzione particolare verso il fenomeno religioso. In buona parte, però, queste disposizioni servono solo a ribadire la validità di misure restrittive generali anche per le estrinsecazioni collettive e pubbliche della libertà di culto²⁹, senza dar vita a speciali deroghe o adattamenti. Una Messa, una «assemblea che confessa la propria fede»³⁰, si potrebbe forse dire, non vale più di un qualunque «assembramento» di persone, decisamente sconsigliabile e da evitare in tempi di epidemia. E in effetti, almeno dal punto di vista del pericolo del contagio, è proprio così.

L'unica misura di carattere speciale volta a riservare un *trattamento di particolare favore* alla tutela della libertà religiosa esercitata in forma collettiva sembrava essere quella riguardante l'apertura dei luoghi di culto³¹, che finisce, però, con l'assumere rilevanza poco più che simbolica alla luce dei chiarimenti diramati con la già citata nota del Ministero dell'interno, perfettamente allineata su un approccio massimamente "prudenziale" verso la prevenzione del contagio, con conseguente sacrificio per quella libertà.

C'è, anzitutto, da fare chiarezza sui limiti cui sottostà la libertà prevista dall'art. 19 Cost. A prescindere dalla situazione di gravissima emergenza in atto, a mio parere sarebbe una ricostruzione interpretativa lontana dall'approssimarsi al vero quella secondo cui la libertà garantita dalla richiamata disposizione costituzionale soggiaccia all'unico limite del «buon costume» (il solo a essere esplicitamente contemplato dalla disposizione e, peraltro, con esclusivo riferimento ai «riti»)³². Ogni lettura di questo tipo delle disposizioni costituzionali non tiene conto dei nessi sistematici tra esse intercorrenti, che impediscono di coglierle come monadi del tutto isolate dal contesto: ai sensi dell'art. 32 Cost., la Repubblica tutela la salute come «fondamentale» diritto dell'individuo e interesse della collettività; la libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost. consente «le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità», con una previsione suscettibile plausibilmente di trovare applicazione anche per gli spostamenti determinati da ragioni religiose; lo stesso art. 17 Cost., nel prevedere che l'autorità possa vietare le riunioni in luogo pubblico «soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica» (nella quale ultima nozione si possono ritenere ragionevolmente compresi anche quelli di sanità pubblica)³³, è lungi, almeno secondo le acquisizioni di una parte della dottrina³⁴, dal dettare una disposizione non applicabile alle riunioni religiose (che si svolgano in luogo pubblico). Se un limite legato alla tutela della salute pubblica esiste, potrebbe non esserci alcuna «antinomia» tra le norme emergenziali in esame e l'art. 19 della Carta³⁵.

Il punto è un altro e presenta significativi risvolti sostanziali e procedurali. E cioè: sul piano sostanziale, andrebbe verificato se le ragioni legate alle precauzioni contro il diffondersi del virus pos-

²⁹ Sospensione di ogni forma di riunione *anche di carattere religioso*; sospensione degli eventi, *ivi compresi quelli di carattere religioso*; sospensione delle cerimonie civili e religiose, *comprese quelle funebri*.

³⁰ Segnala l'uso improprio del termine «assembramento» per qualificare «un'assemblea che confessa la propria fede», R. SACCENTI, *Il "digiuno" liturgico nella Quaresima segnata dal COVID-19*, in [OLIR](#), 12 marzo 2020.

³¹ In senso conforme, A. FERRARI, *Covid-19 e libertà religiosa*, cit., il quale osserva che «solo al diritto di libertà religiosa il medesimo DPCM [8 marzo 2020] riserva una lettera, la *i*, che evita alle chiese la chiusura prevista per i musei».

³² Molto più articolata, com'è noto, è l'elencazione dei limiti alla libertà di manifestare la propria religione o credo presente nell'art. 9, par. 2, CEDU, tra cui risulta espressamente indicato quello della protezione della salute.

³³ ... sebbene i due concetti figurino distintamente enunciati nel secondo comma dell'art. 14 Cost.

³⁴ Basta rifarsi all'insegnamento di A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, quarta ed., Giuffrè, Milano, 1975, 193: «Neghiamo [...] che il tenere una cerimonia di culto implichi una differenziazione dalle altre riunioni, e dia vita ad una figura giuridica particolare, che non goda più della protezione dell'art. 17 della Costituzione». È chiaro che la protezione opererà nei limiti fissati dalla stessa disposizione.

³⁵ Considera, invece, evidente l'anzidetta antinomia, M. CARRER, *Salus Rei Publicae e salus animarum*, cit., 2.

sano giustificare una compressione *così pesante* (direi quasi un *azzeramento*) della libertà di culto pubblico quale quella risultante dalle norme in vigore. E, sul piano procedurale, se, una volta ammesso, a un esito di quel tipo sarebbe stato preferibile giungervi *per altre vie* rispetto a quelle concretamente battute.

È fuori luogo, a mio parere, ipotizzare che le scelte degli organi governativi siano il frutto di una «innovativa» «declinazione del principio di laicità dello Stato», invasiva dell'autonomia della Chiesa³⁶. Piuttosto, avrà molto probabilmente avuto un qualche riflesso su di esse la crescente *secolarizzazione* della società, condizionando, in qualche misura, l'individuazione del punto di equilibrio ritenuto ideale, nella condizione data, tra concorrenti valori costituzionali reclamanti un adeguato bilanciamento.

È molto ricorrente l'assimilazione dell'emergenza attuale a quella dello stato di guerra³⁷, sebbene il paragone regga solo per qualche profilo e non sia proponibile o sia del tutto improprio per altri. Con tutti i conseguenti necessari distinguo, l'impressione che può derivare anche da una rapida scorsa delle norme contenute nelle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 sul diritto bellico è che la libertà religiosa sia fatta oggetto di uno speciale trattamento di favore basato su un quadro articolato di garanzie ad essa specificamente relative³⁸ ed è (la predetta impressione) solo in parte coincidente con quella suscitata dalle norme emergenziali in vigore. Basti pensare all'attenzione riservata ai riti religiosi di sepoltura dei caduti in guerra durante le operazioni militari³⁹. Ripeto: nessun atteggiamento ostile o discriminatorio verso il fenomeno religioso, ma semplice segno dei tempi e conseguenza dello spazio effettivo che la religione ha nell'attuale società italiana ed europea (ancor più, forse, delle caratteristiche del tutto peculiari della situazione di pericolo legata alla diffusione del virus).

Per tornare al presente, l'esito di quel bilanciamento tra concorrenti valori costituzionali, che ci si è lodevolmente sforzati di compiere pure in una situazione di emergenza senza precedenti nella storia italiana repubblicana, ha lasciato alcuni insoddisfatti sotto molteplici aspetti. In effetti, l'attività di culto pubblico, pur rientrando certamente tra quelle *a più alto rischio* per la diffusione del contagio⁴⁰, non solo è considerata come attività non equiparabile a quelle essenziali, ma, almeno in una prima fase, sembra subito relegata tra *quelle di cui si può fare tranquillamente a meno*, a differenza di altre, pacificamente altrettanto non essenziali e suscettibili di simile valutazione in termini di rischi potenziali per il contagio, le cui esigenze di continuità sono state all'inizio ritenute de-

³⁶ Si pone, invece, in questa prospettiva M. CARRER, *Salus Rei Publicae e salus animarum*, cit., 5, che parla, fra l'altro, di «diretta supremazia dello Stato negli affari spirituali».

³⁷ Ad esempio, parla di «guerra inedita, imprevedibile, “epocale”», A. D'ALOIA, *L'emergenza e... i suoi “infortuni”*, in Dirittifondamentali.it, 26 marzo 2020, 2 (cfr. anche 6). Riconduce allo «schema dell'art. 78 invece che dell'art. 77» Cost. la stessa tecnica di conferimento di poteri al Presidente del Consiglio necessari a fronteggiare l'emergenza di cui al decreto-legge n. 6 del 2020, N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, cit., 26; cfr. anche F. CINTIOLI, *Sul regime del lockdown in Italia*, cit., 8 ss.; secondo A. RUGGERI, *Il coronavirus*, cit., 208, non vi è «chi non veda come non sia affatto la stessa cosa che si abbia un previo e necessario intervento parlamentare a carattere direttivo rispetto ad interventi meramente successivi (in ispecie, in sede di conversione dei decreti-legge man mano adottati, a partire appunto dal primo della serie)». Parla di «guerra solo metaforica, benché cambi comunque le nostre vite e mieta vittime», osservando che «non si può procedere ad applicare lo schema per analogia, se non con molta circospezione», S. PRISCO, *I diritti al tempo del coronavirus*, cit., 5. Ricordo che ormai da tempo si è da più parti segnalato il carattere non più attuale della stessa procedura prevista dall'art. 78 Cost. di fronte al modo nuovo di concepire i conflitti (ossia la guerra in senso proprio) che negli ultimi tempi è andato affermandosi nel nostro sistema giuridico.

³⁸ Per una rassegna delle disposizioni in questione, cfr. S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, *Codice del diritto ecclesiastico*, quinta ed., con la collaborazione di A. Licastro e M. Toscano, Giuffrè, Milano, 2009, 83 ss.

³⁹ Cfr. l'art. 17, secondo e terzo comma, della *Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, dove si prevede che «[I]es corps ne pourront être incinérés que pour d'impérieuses raisons d'hygiène ou des motifs découlant de la religion des décédés [...] Les Parties au conflit veilleront, en outre, à ce que les morts soient enterrés honorablement, si possible selon les rites de la religion à laquelle ils appartenaient [...]».

⁴⁰ ... come comprovato, ad esempio, dalle vicende passate in rassegna da G. FATTORI, *La libertà religiosa al tempo del Coronavirus*, in DiReSom. Sul caso sudcoreano, cfr. pure M. INTROVIGNE, *Lesson from the shincheonji case in south korea: monitoring without scapegoating*, ivi, 23 marzo 2020.

gne di positivo apprezzamento⁴¹. Secondo alcuni Autori, inoltre, le misure adottate, giungendo a condizionare l'attività rituale della Chiesa, ossia «il centro del vissuto di fede della comunità ecclesiale»⁴², di cui si trascura l'essenziale dimensione comunitaria, hanno fatto emergere «un dibattito sui limiti teologici di una celebrazione eucaristica *sine populo*»⁴³, e, dal punto di vista giuridico-costituzionale, il dubbio di una *invasione dell'ordine proprio di competenza della Confessione*, dalla Costituzione garantito come intangibile, in quanto contraddistinto dagli attributi della sovranità e indipendenza (art. 7, primo comma, Cost.)⁴⁴; ancora, è parso ad alcuni essersi *ignorato il vincolo di natura bilaterale* derivante dagli accordi concordatari (e dalle intese) che solennemente riconoscono alla Chiesa stessa (e alle altre confessioni) la libertà di pubblico esercizio del culto⁴⁵.

Quest'ultimo è il risvolto forse maggiormente criticabile dell'intera vicenda – essendo ormai non più percepibile il primo dopo le innovazioni normative più recenti – nella quale la Chiesa sembra avere subito l'imposizione delle misure in esame (sebbene, formalmente, replicate senza ritardo in autonomi provvedimenti ecclesiali), adeguandosi ad esse anche in nome dell'impegno alla «reciproca collaborazione per [...] il bene del Paese» solennemente sancito nell'art. 1 del nuovo Concordato⁴⁶, la cui salvaguardia non meramente nominale o di facciata avrebbe però richiesto un coinvolgimento preventivo della Confessione, vista la posizione di autonomia ad essa riconosciuta dalla Costituzione nel suo proprio «ordine»⁴⁷. Si può anche escludere ogni intervenuta violazione del principio di cui al primo comma dell'art. 7 Cost., ma il virus, per quanto «laico e pluralista»⁴⁸, che ha colpito (e continua a farlo) tutti allo stesso modo, senza distinzione di fede professata, certamente «mette alla prova [...] sia gli ordini degli Stati che quelli delle Chiese»⁴⁹.

Inimmaginabile, certo, provare a difendere, in una situazione di emergenza, lo stretto rispetto della ritualità delle forme individuate dall'art. 14 dell'Accordo 18 febbraio 1984 tra Stato e Chiesa per la risoluzione di eventuali difficoltà di applicazione degli impegni concordatari; e tuttavia, dal punto di vista di tali impegni, come anche, prima ancora, della stessa logica di cooperazione tra Stato e confessioni, costituente uno dei profili caratterizzanti il volto stesso del diritto ecclesiastico ita-

⁴¹ Si veda, in particolare, l'art. 2, lett. e) e f), d.P.C.M. 8 marzo 2020, che lasciava aperti ristoranti e bar, con l'obbligo dell'adozione della misura di distanziamento, limitandosi poi solo a fortemente raccomandare, per gli altri esercizi commerciali, misure atte a evitare gli assembramenti.

⁴² R. SACCENTI, *Il "digiuno" liturgico nella Quaresima*, cit.

⁴³ R. SACCENTI, *Il "digiuno" liturgico nella Quaresima*, cit.

⁴⁴ Per questo tipo di rilievi, cfr. F. ADERNÒ, *Il nuovo decreto-legge n. 19/2020*, cit., 485 e 491, dove si sottolinea il «rapporto paritario tra i due ordinamenti primari coinvolti», «l'innegoziabile indipendenza sovrana dell'uno e dell'altro soggetto», nonché il rischio di «nuove forme di giurisdizionalismo con indebite intromissioni della sfera secolare in ambito prettamente spirituale»; M. CARRER, *Salus Rei Publicae e salus animarum*, cit., 2 e 6; V. PACILLO, *La sospensione del diritto di libertà religiosa*, cit., il quale, con una nota di ironia, osserva che «[r]ientra dunque nell'ordine proprio dello Stato, ex primo comma dell'art. 7 della Costituzione, decidere in che modo, per quanto tempo e a quali condizioni la libertà ecclesiastica possa essere compressa, a prescindere dal fatto che l'altra parte esprima il suo assenso a tale compressione». Ritiene invece che siamo «nell'ordine proprio dello Stato, in un caso limite di bilanciamento tra suoi beni costituzionali, la salute e, appunto, il sentimento religioso», A. FERRARI, *Covid-19 e libertà religiosa*, cit.; afferma che il principio della distinzione degli ordini «non sembra subire appannamenti o distorsioni applicative», S. MONTESANO, *L'esercizio della libertà di culto ai tempi del Coronavirus*, cit.

⁴⁵ Denunciano il contrasto delle disposizioni vigenti con i vincoli concordatari, F. ADERNÒ, *Il nuovo decreto-legge n. 19/2020*, cit., 483 e 491; M. CARRER, *Salus Rei Publicae e salus animarum*, cit., 3 s., secondo cui «lo Stato è intervenuto in una materia che non gli è propria e, in un sol colpo, ha derogato a norme di livello costituzionale, di livello ordinario rinforzato (quanto a gerarchia delle fonti) e di importanza strutturale (quanto a contenuto)»; V. PACILLO, *La sospensione del diritto di libertà religiosa*, cit., il quale parla di «una decretazione d'urgenza anomala [...] che ha di fatto travolto [...] lo stesso sistema concordatario fondato sull'articolo 7 della Carta fondamentale».

⁴⁶ Ritiene che la CEI, essendosi «allineata senza indugi alle disposizioni governative», si sia posta «in quell'ottica di collaborazione per il bene del Paese che irrori i rapporti tra autorità ecclesiastiche e pubblici poteri secondo il disposto dell'articolo 1 del Concordato del 1984», N. FIORITA, *Libertà religiosa e solidarietà civile nei giorni della grande paura*, in *OLIR*, 10 marzo 2020.

⁴⁷ Cfr. S. PRISCO, in S. PRISCO - F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del coronavirus*, cit., 15, che sottolinea l'importanza della «leale collaborazione con le autorità delle confessioni religiose, per la chiesa cattolica nell'ambito del vigente sistema concordatario, per le altre sulla base delle intese, quando esistenti e operanti, o comunque con accordi puntuali, per quelle senza intese».

⁴⁸ A. FERRARI, *Covid-19 e libertà religiosa*, cit.

⁴⁹ A. FERRARI, *Covid-19 e libertà religiosa*, cit.

liano per come delineato dalla Carta fondamentale (artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost.), è evidente che a rigore sarebbe stata quella la strada da seguire⁵⁰: in alternativa, anche una consultazione del tutto informale, non disdegnata neppure dalla Francia emblema del modello “separatista” di relazioni tra Stato e confessioni⁵¹, avrebbe proiettato una luce completamente diversa a misure fortemente restrittive direttamente della *libertas Ecclesiae* e, indirettamente, di quella *fidelium*. Quest’ultimo è poi un passaggio cruciale: è chiaro che quando le Parti dell’Accordo hanno espressamente disciplinato la *libertà della Chiesa di esercizio pubblico del culto* (art. 2 del nuovo concordato, ma analoghe previsioni sono dettate dalle intese) non intendevano certo riferirsi a celebrazioni tenute a porte chiuse o trasmesse in *streaming*, ma ad attività i cui naturali destinatari sono i fedeli, chiamati a parteciparvi attivamente *secondo le* (esclusive e libere) *determinazioni dell’autorità ecclesiastica* (o confessionale).

Un conto è, poi, riconoscere che la limitazione alla libertà di culto pubblico è, nelle circostanze date, *assolutamente fondata*, un altro è elevare il diritto alla salute a *esclusivo* criterio di valutazione di una normativa ordinaria (o, addirittura, di rango secondario) capace di porre nel nulla o azzerare qualsiasi altra norma o garanzia costituzionale. Se è vero che «in condizioni di emergenza “saltano” gli schemi correnti»⁵², ciò non dovrebbe però accadere automaticamente, quale ineluttabile conseguenza della situazione di crisi, ma solo in presenza di motivate, ragionevoli e non insindacabili giustificazioni.

Senza considerare che l’“accettazione” *ex post*, da parte della gerarchia, delle misure (unilateralmente) adottate dal Governo sembra suonare, anche sul piano sostanziale, più come una “acquiescenza” alle scelte da questo operate, che come una convinta e incondizionata “condivisione” della strategia di lotta al nemico invisibile ad esse sottesa⁵³ (e ciò al netto degli episodi, per fortuna circoscritti, di violazione delle prescrizioni statali di cui è giunta fin qui notizia); mentre, dal canto suo, la stessa Confessione avrebbe forse dovuto essere pronta a mettersi sin da subito in discussione, facendosi essa, possibilmente con una unica voce, *diretta promotrice* della necessità di salvaguardia di un principio di precauzione in tutte le sue attività esposte a maggiori rischi, incoraggiando, però, al tempo stesso i propri ministri a misurarsi *anche con forme nuove* di impegno pastorale nell’affrontare la nuova sfida.

6. Diritto alla salute, stato di necessità e carattere non indifferibile delle esigenze di tutela legate alla libertà religiosa

Le attuali restrizioni riguardanti la libertà di culto, in qualche modo compensate da un impegno supplementare dei mezzi di comunicazione sociale (*in primis*, di quello – non scontato⁵⁴ – del servi-

⁵⁰ Cfr. V. PACILLO, *La sospensione del diritto di libertà religiosa*, cit.

⁵¹ Si veda L.M. GUZZO, *Diritto e religione durante (e dopo) l’Emergenza da Covid-19: la legge è per l’uomo, non l’uomo per la legge*, in *DiReSom*, 5 del paper.

⁵² A. RUGGERI, *Il coronavirus*, cit., 207.

⁵³ Appare alquanto verosimile l’immagine di una «collaborazione ottenuta *oborto collo*», di cui parla F. ADERNÒ, *Il nuovo decreto-legge n. 19/2020*, cit., 3, confermata dal tenore della menzionata nota della CEI dell’8 marzo 2020, dove si rinvia a una «interpretazione fornita dal Governo» che costituisce «un passaggio fortemente restrittivo, la cui accoglienza incontra sofferenze e difficoltà nei Pastori, nei sacerdoti e nei fedeli» ed è «mediata unicamente dalla volontà di fare, anche in questo frangente, la propria parte per contribuire alla tutela della salute pubblica».

Una rassegna delle norme confessionali, con cui si sono sostanzialmente recepite le indicazioni governative, può leggersi in F. BALSAMO, *La leale collaborazione tra Stato e confessioni religiose alla prova della pandemia da Covid-19. Una prospettiva dall’Italia*, in *DiReSom*, 27 marzo 2020, 3 ss. Sulla posizione manifestata da altre denominazioni confessionali, v. P. CONSORTI, *Le religioni e il virus*, ivi, 9 marzo 2020; M.L. LO GIACCO, *In Italia è in quarantena anche la libertà di culto*, cit.; M. ABU SALEM, *L’Islam italiano e le regole religiose di fronte all’emergenza del COVID-19: “L’avversità si accompagna alla buona sorte”* (Cor 94, 5-6), *OLIR*, 13 marzo 2020.

⁵⁴ Parla di intervento «[b]en comprensibile, finanche doveroso», ma che «non può passare inosservato, come un atto dovuto», A. FERRARI, *Covid-19 e libertà religiosa*, cit.

zio pubblico televisivo, con tutti i limiti, peraltro, riguardanti la sua effettiva apertura pluralistica)⁵⁵, prima o poi cesseranno, ma saranno in futuro probabilmente ricordate come la più significativa conferma della validità della concezione della libertà religiosa intesa come basilare diritto umano, volto a soddisfare esigenze sicuramente “essenziali” della persona, e tuttavia, per così dire, tutt’altro che “indifferibili”, e come tali da “mettere dopo” eventuali interessi concorrenti meritevoli di più “urgente” tutela.

In questo momento, la scala delle priorità, se ci si riflette, sembra dettata da una *situazione di necessità*, che condiziona pesantemente le scelte dell’autorità governativa, con margini stretti di manovra spesso “dettati” dalle autorità sanitarie sulla base di valutazioni di carattere meramente tecnico. La stessa, spesso ripetuta, sottolineatura che le misure vigenti trovano il loro fondamento nel preminente e assoluto rilievo che ha, nell’ordinamento, il *diritto alla salute* rispetto agli altri diritti umani, non sembra cogliere pienamente nel segno o, comunque sia, richiede di essere meglio precisata e circoscritta.

Intanto, come ha chiarito la Consulta, la rilevanza come bene “primario” della salute significa che esso non possa essere (totalmente) sacrificato ad altri interessi costituzionalmente tutelati, non già che lo stesso sia posto «alla sommità di un ordine gerarchico assoluto»⁵⁶. Ma soprattutto, in questo momento, il diritto alla salute rileva come diritto a prevenire un contagio capace di esporre a *grave, concreto e imminente pericolo* l’individuo e la collettività intera, differenziandosi dai casi in cui i fattori di rischio, secondo le attuali conoscenze scientifiche, pur presenti, hanno tuttavia una molto *meno significativa, più vaga e meno immediata* incidenza sulla condizione di generale benessere individuale e sociale.

Il «punto di equilibrio», ci ricorda ancora la Corte costituzionale, tra il diritto alla salute e altri interessi costituzionalmente garantiti, deve essere valutato «secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale»⁵⁷. Ma il rischio più elevato e concreto (praticamente immediato) per la salute derivante dall’esposizione al virus è un peso che agisce sulla “bilancia” con forza a favore di quel bene, indiscutibilmente prezioso per ciascun individuo e per la collettività⁵⁸.

Che la libertà religiosa non possa essere invocata per far valere alcuno “stato di necessità”, di là dell’intrinseco significato religioso di alcuni atti rituali e dell’importanza che il singolo fedele attribuisca ad essi, era già cosa nota e ampiamente condivisibile⁵⁹. Non è neppure escluso che la valutazione governativa contraria ad ammettere il libero spostamento verso gli edifici di culto (risultante dalla già richiamata nota ministeriale) abbia pure tenuto conto di ragioni di opportunità pratica, volte a prevenire facili aggiramenti delle misure restrittive adottate, secondo un tipo di apprezzamento non privo di riscontro, in un contesto per certi aspetti molto simile a quello attuale, nella giurispru-

⁵⁵ Sia consentito il rinvio, sul punto, ad A. LICASTRO, *Il pluralismo in materia religiosa nel settore dei «media»*, in *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. Domianello, Il Mulino, Bologna, 2012, 87 ss.

⁵⁶ [Corte cost., sent. n. 85/2013](#) (punto 9 del *Cons. in dir.*).

⁵⁷ [Corte cost., sent. n. 85/2013](#) (punto 9 del *Cons. in dir.*). Da ultimo, sottolinea che la compatibilità costituzionale delle misure in esame dipende da un «giudizio di ragionevolezza [...] alla luce dei criteri di proporzionalità, adeguatezza, gradualità e differenziazione (territoriale)», G. D’AMICO, *La libertà “capovolta”*, cit., 165.

⁵⁸ Parla di «peso maggiore di questo diritto rispetto a tutti gli altri, pur fondamentali perché costituzionalmente nominati», riconducendolo alla categoria, ben nota agli ecclesiastici, dei «principi supremi», N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, cit., 32.

⁵⁹ Per un caso singolare di suggestivo (per quanto non esplicitato) accostamento tra la “cura dell’anima” e quella del “corpo”, che ha portato qualche giudice di pace, nell’ipotesi di contestazione del superamento dei limiti di velocità, ad applicare la scriminante dello «stato di necessità», assimilando, in sostanza, la condizione del ministro di culto cattolico che cerca di non arrivare “troppo tardi” al capezzale di un moribondo ed impartirgli in tempo l’estrema unzione a quella del medico che cerca di evitare la situazione di pericolo in cui versa una persona bisognosa di immediate cure, si veda la pronuncia del Giudice di Pace Foligno, 17 febbraio 2007, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 3, 2007, 888 ss., con commento di A. LICASTRO, *Pace per l’anima e danno alla persona (osservazioni a Cass. civ., Sez. III, 27 marzo 2007, n. 7449 e a Giudice di pace di Foligno 17 febbraio 2007)*, ivi, 876 ss., poi riformata da Trib. Perugia 6 giugno 2008, ivi, n. 3, 2009, 920 ss., dove si afferma che «non è [...] seriamente revocabile in dubbio che non possa mettersi a repentaglio la vita di ignari ed incolpevoli utenti della strada al fine di arrecare ad un moribondo un transeunte conforto morale, sebbene in un momento delicatissimo come quello del trapasso» (922).

denza della Corte costituzionale⁶⁰. La stessa realtà sociale italiana del XXI secolo, caratterizzata in maniera sempre più vistosa dal pluralismo religioso, avrà contribuito a spingere verso l'adozione di misure ugualmente valide per tutti i gruppi confessionali e di relativamente semplice applicazione (o verifica).

Nel momento in cui comincia a profilarsi l'avvio di una «fase 2», torna centrale la questione della *proporzionalità* degli interventi, da apprezzare anche in rapporto alla prevedibile *durata* dei medesimi e anche a una eventuale *differenziazione* in rapporto alla diffusione locale del contagio.

Alcuni anni or sono, in tempi non sospetti, mi espressi nel senso che la garanzia pattizia della *libertà di transito e di accesso* al Vaticano, *Sede vacante*, dei Cardinali⁶¹, cui l'Italia è impegnata a provvedere in «modo speciale», e atta, secondo la dottrina tradizionale, fra l'altro, a derogare persino alle restrizioni che altrimenti potrebbero riguardare i cittadini di Stati in guerra con l'Italia, o che avessero rotto le relazioni diplomatiche con quest'ultima, ponga a carico delle autorità italiane competenti l'onere di adottare speciali misure idonee a garantire la suddetta libertà – a condizione di non esporre però a rischio la salute e la sicurezza generale – anche in caso di provenienza «da luoghi in cui sia accertata l'esistenza di focolai di gravi malattie infettive, e rispetto ai quali siano state disposte dalle autorità sanitarie italiane misure suscettibili di limitare la stessa libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost. al fine di scongiurare o contenere il pericolo di diffusione del contagio»⁶². Impegni di questo tipo sono chiaramente improponibili nella situazione attuale, nella quale, tuttavia, si può avere l'impressione che troppo presto ci si sia adagiati nella soluzione più semplice e massimamente prudenziale.

Se in molti sono stati pronti a declamare i vantaggi del così detto *smart working*, c'è, infine, solo da augurarsi che non si apra una stagione di “*smart worshiping*”: semplicemente un ossimoro per un ateo ostinatamente saldo nelle sue convinzioni, ma certamente neanche un grande progresso per chi ha a cuore il significato del *vivere insieme* una autentica esperienza religiosa⁶³.

⁶⁰ Emblematica la vicenda riguardante il fedele pentecostale a cui il Tribunale competente aveva negato l'autorizzazione a spostarsi dal comune di residenza, dove risultava sottoposto alla misura del soggiorno obbligato, per recarsi «periodicamente e continuativamente» in altro comune, dove soltanto avrebbe potuto partecipare alle funzioni religiose della propria Confessione. La Corte costituzionale, nel pronunciarsi sulla legittimità della norma che, in materia di misure di prevenzione, consente l'autorizzazione soltanto per ragioni di salute, ha escluso ogni dubbio di contrasto con l'articolo 19 Cost. Pur dimostrandosi tutt'altro che insensibile alle ragioni del ricorrente, la Consulta lamenta l'impossibilità di assicurare idonei controlli di pubblica sicurezza «nei luoghi di culto e durante la celebrazione di cerimonie religiose», sicché l'autorizzazione determinata da ragioni religiose avrebbe comportato, non «un contemporamento tra esigenze costituzionali da armonizzare ma semplicemente la vanificazione di una a favore dell'altra»: [Corte cost., sent. n. 309 del 2003](#).

⁶¹ Si veda l'art. 21 del Trattato lateranense (legge n. 810 del 1929).

⁶² A. LICASTRO, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2005, 597 s.

⁶³ Evoca possibili «squilibri generati nell'immaginario del credente cristiano» dagli «*streaming eucaristici*», interrogandosi sulle strategie per porvi rimedio, una volta che l'emergenza sarà finita, v. R. MAIER, *Streaming eucaristici in tempo di epidemia. Una riflessione in seconda battuta*, in [OLIR](#), 29 marzo 2020.