



**Tiziana Di Iorio**

(professore aggregato di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di  
Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Teramo)

**La quarantena dell'anima del *civis-fidelis*.  
L'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria da Covid-19 in Italia**

*"Viva l'Italia con gli occhi asciutti nella notte scura  
...viva l'Italia dimenticata e l'Italia da dimenticare"*  
(F. De Gregori, *Viva l'Italia*)

**SOMMARIO:** - PARTE PRIMA. Un virus tra Stato e Chiesa cattolica - 1. Brevi considerazioni introduttive - 2. Misure di contenimento della diffusione della malattia da Covid-19 in Italia: il quadro normativo - 3. Le (cogenti) misure restrittive sull'esercizio del culto - 4. Limiti alla libertà della missione pastorale ed alla libera organizzazione del pubblico esercizio del culto, del magistero e del ministero spirituale della Chiesa cattolica - 5. Un virus nei principi di bilateralità e degli ordini distinti - PARTE SECONDA. Limiti alla libertà religiosa ed all'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria - 6. Strumenti normativi per fronteggiare la crisi sanitaria e questioni di legittimità: brevi cenni - 7. Libertà religiosa e diritto alla salute: bilanciamento tra diritti fondamentali - 8. L'anima dei *cives-fideles* ai tempi del coronavirus.

PARTE PRIMA

**Un virus tra Stato e Chiesa cattolica**

**1 - Brevi considerazioni introduttive**

La genesi dell'evento sanitario che ha colpito l'Italia trova la sua sorgente nella città di Wuhan (nella provincia di Hubei - Cina Orientale)<sup>1</sup> dove, nel mese di dicembre 2019, erano stati riscontrati numerosi casi di "pneumonia of unknown etiology"<sup>2</sup>. La malattia era stata cagionata da un coronavirus sconosciuto<sup>3</sup> che il Center for Disease Control cinese - in data

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> Sull'argomento, per tutti, vedi **W. TAN, X. MA, W. WANG**, et al., *A Novel Coronavirus Genome Identified in a Cluster of Pneumonia Cases - Wuhan, China 2019-2020*, in *China CDC Weekly*, 2020, p. 61 ss.

<sup>2</sup> **M. CASCELLA, M. RAJNIK, A. CUOMO**, et. al., *Features, Evaluation and Treatment Coronavirus (COVID-19)*, in *Statpearls, Published online (www.ncbi.nlm.nih.gov)*, march 20, 2020.

<sup>3</sup> Con il termine coronavirus (CoV) si designa "un'ampia famiglia di virus respiratori che possono causare malattie da lievi a moderate, dal comune raffreddore a sindromi



9 gennaio 2020 - ha identificato come agente causale di un'affezione c.d. "Covid-19" e che è stato "rapidamente sequenziato" e "messo a disposizione della comunità scientifica"<sup>4</sup>.

L'agente patogeno - inizialmente detto "2019-nCoV" - è stato isolato dai virologi italiani e "announced to the world as being named 2019-nCoV/Italy-INMI1, on January 30th"<sup>5</sup>. Si tratta di una scoperta, tanto autorevole quanto cruciale, per il perfezionamento dei meccanismi diagnostici e profilattici, cui è seguita la definitiva qualificazione del virus - da parte dell'International Committee on Taxonomy of Viruses - col nome di SARS-Cov-2<sup>6</sup>.

Il ceppo epidemico provoca "infezioni del tratto respiratorio superiore e del tratto gastrointestinale"<sup>7</sup>. E, poiché il principale meccanismo di trasmissione del virus avviene per via aerea, l'infezione si propaga soprattutto "through droplets of saliva or discharge from the nose"<sup>8</sup> e, dunque, mediante stretti e personali contatti con individui contagiati<sup>9</sup>.

---

respiratorie come la MERS (sindrome respiratoria mediorientale) e la SARS (sindrome respiratoria acuta grave). Sono chiamati così per le punte a forma di corona che sono presenti sulla loro superficie" (ISTITUTO SUPERIORE DI SANITA, *Coronavirus*, in <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/>).

<sup>4</sup> **FNOMCeO**, *Covid-19, la malattia da nuovo coronavirus (Sars-Cov-2)*, in *Quesiti clinici*, (11) 2, 12 marzo 2020, p. 6 e 18.

<sup>5</sup> **C. CONTINI, M. DI NUZZO**, et al., *The novel zoonotic COVID-19 pandemic: An expected global health concern*, in *Journal of infection in the developing countries*, (14), 3, 2020, p. 258. In particolare «On January 29th, 2020, the Institute Pasteur...sequenced the whole genome of the coronavirus Known as "Sars-CoV-2"...A few days later, in the laboratories of Lazzaro Spallanzani (Rome, Italy), the virus was again isolated from another Chinese couple on vacation in Italy» (Ibidem).

<sup>6</sup> Si tratta della definitiva denominazione proposta in data 11 febbraio 2020. Sulla struttura del virus, *ex multis*, vedi **Y. CHEN, Q. LIU, D. GUO**, *Emerging coronaviruses: Genome structure, replication, and pathogenesis*, in *Journal Medicine Virology*, 92 (4), 2020, p. 418-423.

<sup>7</sup> Cfr. **FNOMCeO**, *Covid-19, la malattia da nuovo coronavirus (Sars-Cov-2)*, cit., p. Per uno studio sulla sintomatologia, fra gli altri, **R. LU, X. ZHAO**, et al., *Genomic characterisation and epidemiology of 2019 novel coronavirus: implications for virus origins and receptor binding*, in *Lancet*, 2020, p. 30251-30258.

<sup>8</sup> **C.S. FOSTER**, *Coronavirus Disease (Covid-19)*, in <https://uveitis.org/category/general/>. V. anche **Y. BAI, L. YAO, T. WEI**, et al., *Presumed Asymptomatic Carrier Transmission of COVID-19*, in *Jama*, Published online, february 21, 2020, doi:10.1001/jama.2020.2565.

<sup>9</sup> Cfr. **Z. ZU, M. DI JIANG, P.P. XU**, et al., *Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): A Perspective from China*, in *Radiology*, Published online (<https://pubs.rsna.org>), february 20, 2020.



Allo stato attuale “there is no specific antiviral treatment recommended for Covid-19, and no vaccine is currently available”<sup>10</sup>. Sì che, sono in atto variegati progetti finalizzati all’individuazione di trattamenti farmacologici e/o terapie atti a debellare la malattia. Sul piano della ricerca, tuttavia, se tutta la comunità scientifica internazionale ha elaborato meccanismi d’identificazione e di contrasto delle sorgenti di infezione, nell’ambito della prognosi e del trattamento medicamentoso gli specialisti del settore hanno attivato piani d’azione con molteplici terapie farmacologiche di variegata specie e tipologia<sup>11</sup>. Ciò detto, sono state pure varate prescrizioni restrittive dei diritti individuali allo scopo di ridurre al minimo i contatti interpersonali ravvicinati<sup>12</sup>.

## 2 - Misure di contenimento della diffusione della malattia Covid-19 in Italia: il quadro normativo

Misure normative atte ad osteggiare la propagazione dei focolai infettivi sono state varate anche dal governo italiano<sup>13</sup>.

In Italia, infatti, al laborioso impegno dei virologi nello studio del coronavirus, all’infaticabile assistenza dei sanitari coinvolti nella cura dei malati ed alla programmazione da parte del Ministero della Salute di piani di ricerca<sup>14</sup>, si è aggiunto il proliferare - quasi quotidiano - di un groviglio di disposizioni normative<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> M. CASCELLA, M. RAJNIK, A. CUOMO, et. al., *Features, Evaluation and Treatment Coronavirus (COVID-19)*, cit.

<sup>11</sup> Cfr. A. GASPARRI, *Ozonoterapia per contrastare il coronavirus*, in [https://www.orbisphera.org/Pages/Articoli/1558/Ozonoterapia\\_per\\_contrastare\\_il\\_coronavirus](https://www.orbisphera.org/Pages/Articoli/1558/Ozonoterapia_per_contrastare_il_coronavirus); A. MALITO, *Coronavirus, dall’Unical arrivano gli anticorpi sintetici*, in <https://cosenza.italiani.it/coronavirus-dall-unical-arrivano-gli-anticorpi-sintetici/>; R. RIERA, A.M. BAGATTINI, D.V. PACHITO, *Heparinas para infecção pro SARS-CoV-2 (COVID-19)* in *Revisão sistemática rápida*, Published online (<https://oxfordbrazilebm.com>), 17 avril 2020; M. ROYAS, Y. RODRIGUEZ, D.M. MONSALVE et. al., *Convalescent plasma in Covid-19: Possible mechanisms of action*, in *Autoimmunity Reviews*, Published online, ([www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)), 5 may 2020.

<sup>12</sup> Cfr. A. WIDER SMITH, D.O. FREEDMAN, *Isolation, quarantine, social distancing and community containment: pivotal role for old-style public health measures in the novel coronavirus (2019-nCoV) outbreak*, cit., p. 1 ss.

<sup>13</sup> Per uno studio sulla situazione sanitaria italiana, per tutti, vedi A. REMUZZI, G. REMUZZI, *Covid-19 and Italy: what next?*, in *The Lancet*, 2020, p. 1-4.

<sup>14</sup> Si tratta in particolare della pianificazione di ricerche per l’analisi dei meccanismi patogenetici responsabili della malattia, per lo sviluppo di un approccio diagnostico più



Le autorità civili, in particolare, nel potenziare la divulgazione delle informazioni sulle condotte igienico-sanitarie da osservare per evitare il rischio contagio e le indicazioni sulle modalità di protezione individuali e collettive, ha adottato un nügolo di provvedimenti di *infection control* limitative di diritti di libertà, nel tempo, estese - per effetto della diffusione del virus - a tutto il territorio nazionale. Si tratta di un reticoloso e affannoso susseguirsi di atti - promulgati dai diversi organi dello Stato in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 - che hanno decretato un rigoroso regime di *lockdown* concernenti la chiusura degli studi professionali, delle imprese non produttive di beni di primaria necessità, dei centri di ristoro, delle scuole, delle accademie, delle università (con attivazione delle lezioni a distanza), dei cinema, dei teatri, delle palestre, dei parchi pubblici, delle attività commerciali e, più in generale, di tutti i servizi non essenziali.

Né sono state trascurate misure contenitive attinenti alle attività del settore trasporto di persone e di merci, alla sospensione dei servizi educativo-culturali, dei viaggi di istruzione, delle procedure concorsuali, delle cerimonie civili e religiose<sup>16</sup> e, persino, al divieto delle attività

---

omogeneo su base nazionale, per il trattamento e la gestione sempre più specializzata dei soggetti colpiti dal Covid-19, nonché per il monitoraggio dell'andamento dell'infezione e la verifica dell'efficacia delle misure contenitive sanitarie rispetto ai processi di cura" (Cfr. Ministero della Salute, *Bando della ricerca su Covid-19* del 6 aprile 2020, in <http://www.salute.gov.it>).

<sup>15</sup> Tutti i provvedimenti emanati dai diversi organismi sono visionabili in <http://www.governo.it/it/approfondimento/coronavirus-la-normativa/14252>).

<sup>16</sup> Cfr., in particolare, art. 1 c.2 lett. c) D.L., 23 febbraio 2020, n. 6, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in *Gazzetta Ufficiale Serie Generale*, 23 febbraio 2020, n. 45. Testo convertito, con modificazione, dalla L. 5 marzo 2020, n. 13; art. 1, c. 1 lett. g, D.P.C.M., 1 marzo 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in *Gazzetta Ufficiale Serie Generale*, 1 marzo 2020, n. 52; art. 1 lett. g, D.P.C.M., 8 marzo 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*, in *Gazzetta Ufficiale Serie Generale*, 8 marzo 2020, n. 59; art. 1 lett i) D.P.C.M., 10 aprile 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*; in *Gazzetta Ufficiale Serie Generale*, 11 aprile 2020, n. 97; art. 1 lett. i) D.P.C.M., 26 aprile 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*, in *Gazzetta Ufficiale Serie Generale*, 27 aprile 2020, n. 108.



ludiche, ricreative, sportive e motorie svolte all'aperto o in luoghi aperti al pubblico, nella viva esortazione al ricorso - ove fosse possibile - allo *smart working*, in tutti i luoghi di lavoro pubblici e privati.

Alle anzidette prescrizioni sono state associate ulteriori inflessibili misure restrittive della libertà personale.

Si tratta, da un lato, dell'isolamento fiduciario domiciliare<sup>17</sup> - per un periodo pari a quello di incubazione della malattia - imposto a coloro che fossero stati esposti al virus; dall'altro, della prescritta permanenza domiciliare - fino a revoca del provvedimento - quale misura destinata anche alle persone non infette o, comunque, mai esposte al rischio contagio. Ad essi è stato concesso di allontanarsi dall'ambiente domestico nei soli casi di necessità ed urgenza, con l'obbligo di autocertificare di non essere infettati e/o di non essere sottoposti alla misura della quarantena.

Non solo. La trasgressione dell'obbligo di permanenza domiciliare - al di fuori dei casi previsti - è stata, dapprima, oggetto di sanzioni anche di natura penale ai sensi dell'art. 650 c.p. e, in seguito, circoscritta all'applicazione di una sanzione amministrativa, salvo che il fatto non si sostanziasse in una condotta criminosa<sup>18</sup>.

A siffatte imposizioni si è associato, poi, il c.d. distanziamento sociale come generale strategia di contenimento che, nel vietare la frequentazione di luoghi affollati o nei quali risulta difficile mantenere la distanza di sicurezza tra individui, effigia, per l'effetto, la principale cagione delle anzidette misure di *lockdown*<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> La misura dell'isolamento fiduciario "viene effettuata per evitare l'insorgenza di ulteriori casi secondari dovuti a trasmissione del virus SARS-CoV-2" (Gruppo di lavoro ISS prevenzione e controllo delle infezioni, *Indicazioni ad interim per l'effettuazione dell'isolamento e della assistenza sanitaria domiciliare nell'attuale contesto COVID-19. Versione del 7 marzo 2020*, Roma, Istituto Superiore di Sanità; 2020, Rapporto ISS COVID-19, 2020, 1, p. 4).

<sup>18</sup> Cfr. art. 4, D.L. 25 marzo 2020, n. 19 recante le *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*. Per gli aspetti penalistici, per tutti, vedi **G.L. GATTA**, *Coronavirus, limitazione di diritti e libertà fondamentali, e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare*, in *Sistema penale*, ([www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)), 16 marzo 2020.

<sup>19</sup> Cfr. art. 1, c. 2 lett. c, D.L. n. 6 del 23 Febbraio 2020 recante "*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*") emanato per fronteggiare un possibile dilagare dell'epidemia, sono previste una serie di divieti e di sospensioni di determinate attività e/o servizi che impone la sospensione "di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico". Tali disposizioni sono state confermate nell'art. 1, c. 1 lett. g, del DPCM del 1 marzo 2020. Siffatto provvedimento, per di più, nello stabilire che "l'apertura dei luoghi di culto è condizionata all'adozione di misure organizzative tali da evitare



### 3 - Le (co)genti misure restrittive sull'esercizio del culto

Le adottate misure normative, nell'imporre la sospensione di manifestazioni di qualsiasi natura svolte in luoghi chiusi e/o aperti al pubblico, hanno sostanzialmente cancellato, ancorché in via temporanea, la celebrazione di rituali religiosi e/o di qualsivoglia evento fideistico suscettibile di dar luogo ad un "assembramento". Si tratta di indicazioni - gradualmente estese nell'italico suolo - che hanno inflessibilmente incluso tra "le cerimonie religiose" vietate le Sante Messe *coram populo* e le esequie<sup>20</sup>.

Ad esse si sono aggiunte direttive civili sulla modalità di apertura dei luoghi di culto rigorosamente condizionata al rispetto delle regole sul distanziamento sociale e all'autorizzato accesso "solo in occasione di spostamenti determinati da comprovate esigenze lavorative" o "da situazioni di necessità" e sempre che l'edificio fosse "situato(a) lungo il percorso"<sup>21</sup>.

Ulteriori misure sono state indicate dagli organismi del Ministero dell'Interno, in occasione delle festività pasquali.

Esse, da un lato, stabilivano che ai riti della Settimana Santa e alle "celebrazioni similari" potevano partecipare i celebranti, il diacono, il lettore, l'organista, il cantore e gli operatori addetti alle operazioni tecniche di "trasmissione", dall'altro, escludevano l'officiatura di ogni altro rituale all'infuori di quello matrimoniale ove, però, fosse svolto "alla sola presenza del celebrante, dei nubendi e dei testimoni"<sup>22</sup>.

Se - nella prima fase - le anzidette misure disposte dal governo si sono rivelate sorgente inevitabile "di rammarico e disorientamento nei

---

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" sospende "le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri" (lett. i, d). Ulteriore conferma al blocco delle cerimonie religiose *coram populo*, salvo le esequie funebri, si è avuta ai sensi dell'art. 1 lett. i) del DPCM 26 aprile 2020.

<sup>20</sup> Cfr. CEI, Decreto "coronavirus": la posizione della CEI, 8 marzo 2020, CS 11/2020.

<sup>21</sup> Direzione Centrale degli Affari di Culto, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Nota a Mons. I Maffei su *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*, 27 marzo 2020, cit.

<sup>22</sup> Direzione Centrale degli Affari di Culto, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Nota a Mons. I Maffei su *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*, 27 marzo 2020, cit.



Pastori, nei sacerdoti, nelle comunità religiose e nell'intero Popolo di Dio<sup>23</sup>, nella - più recente - fase di graduale revoca del *lockdown* la questione dell'organizzazione delle attività liturgiche e delle cerimonie religiose ha infiammato il dibattito tra le civili autorità e le più alte cariche ecclesiastiche<sup>24</sup>.

Il nodo cruciale ha riguardato la riapertura alle attività fideistiche pretesa dalla CEI e negata dal governo italiano. L'autorità civile, infatti, nell'annunciare la c.d. fase 2, ha confermato la sospensione delle cerimonie religiose, schiudendo un piccolo spiraglio circoscritto alle cerimonie esequiali<sup>25</sup>.

Dal braccio di ferro che ne è conseguito è fluìto il recente Protocollo siglato tra la CEI e il governo italiano<sup>26</sup>, ancorché in una fase emergenziale ancora in atto. Si tratta di un partecipato documento che ha previsto la graduale ripresa delle attività religiose nel rispetto delle misure prudenziali del caso, aprendo la strada ad un percorso parallelo con le altre confessioni religiose<sup>27</sup>.

#### **4 - Limiti alla libertà della missione pastorale ed alla libera organizzazione di pubblico esercizio del culto, del ministero e del ministero spirituale della Chiesa cattolica.**

Le norme sull'emergenza sanitaria da Covid-19 tratteggiano una serie di misure - giammai registrate nella storia del Paese - che hanno fatto prepotentemente affiorare intricate questioni di natura giuridica, non solo per la distribuzione dei poteri nella *emergency phase*<sup>28</sup> e per le prerogative

---

<sup>23</sup> CEI, *Un tempo di enorme responsabilità*, 10 marzo 2020.

<sup>24</sup> N. OLIA, *Il coronavirus spacca Stato e Chiesa*, in *www.newsmondo.it*, 27 aprile 2020.

<sup>25</sup> D.P.C.M., 26 aprile 2020.

<sup>26</sup> Cfr. CEI, *Nota sul protocollo per la ripresa delle celebrazioni con il popolo*, 7 maggio 2020, in *www.chiesacattolica.it*. Il documento è fluìto dalla collaborazione tra la Conferenza Episcopale Italiana, il Presidente del Consiglio, il Ministro dell'Interno - nelle sue precipue articolazioni: il Prefetto del Dipartimento per le Libertà civili, l'Immigrazione e il Capo di Gabinetto - e con l'ausilio del Comitato Tecnico-Scientifico.

<sup>27</sup> A tale proposito si precisa che, in data 15 maggio 2020, sono stati elaborati Protocolli per la riapertura dei luoghi di culto acattolici. Si tratta di documenti sottoscritti dai rappresentati delle Comunità ebraiche, islamiche, buddista, induista, buddista, Bahai, Sikh e anche delle Chiese Protestante, Evangelica, Anglicana e Ortodosse, nonché, delle Chiese di Gesù Cristo e dei Santi e degli ultimi giorni. I documenti sono reperibili in *www.interno.gov.it*.

<sup>28</sup> La "costituzionalizzazione degli strumenti di governo dell'emergenza



assunte - nel caso in specie - dal potere esecutivo<sup>29</sup> ma, anche per la sostanziale sterzata di fatto impressa al sistema di relazioni tra Stato e Chiesa<sup>30</sup> e, nondimeno, per la sospensione di principi cardine della stessa Costituzione nei quali si radicano i diritti di libertà<sup>31</sup>.

La questione si è palesata per il negativo impatto delle restrizioni imposte dagli atti emergenziali all'autonomo svolgimento, da parte della Chiesa cattolica, della "missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione" e della "libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del ministero e del ministero spirituale"<sup>32</sup>. Si tratta della libera gestione e pianificazione delle attività

---

risponderebbe ad una funzione eminentemente garantista tanto dei diritti individuali che del ruolo del Parlamento e delle autonomie regionali e, in definitiva, della supremazia della Costituzione" (così **L. DELL'ATTI, G. NAGLIERI**, *Le fonti della crisi. Fra emergenze unitarie e garanzie costituzionali nel governo dell'emergenza da Covid-19*, in *Biolaw Journal*, Rivista telematica ([www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org)), 2020, 2, p. 7).

<sup>29</sup> Sull'impatto delle misure di contenimento emanate in Italia sui diritti costituzionali, *ex multis*, vedi **A. CERRI**, *Spunti e riflessioni minime a partire dall'emergenza sanitaria*, in *Nomos*, Rivista telematica ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)), 2020, 1, p. 1-2; **I. MASSA PINTO**, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione giustizia*, ([www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it)), 18 marzo 2020, p. 1-20. **L. CUOCOLO**, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in **L. CUOCOLO** (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata. Osservatorio emergenza Covid-19 aggiornato al 18 marzo 2020*, in *Federalismi.it*, Rivista telematica ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 13 marzo 2020, p. 12-34; **M. DE NES**, *Emergenza Covid-19 e bilanciamento di diritti costituzionali: quale spazio per la legalità sostanziale?*, in *BioLaw Journal*, Rivista telematica ([www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org)), 16 marzo 2020, p. 1-7.

<sup>30</sup> Sul rapporto tra Stato e Chiesa nell'emergenza Covid-19, per tutti, vedi **F. BALSAMO**, *La leale collaborazione tra Stato e confessioni religiose alla prova della pandemia da Covid-19. Una prospettiva dell'Italia*, in *Diritto e Religioni nelle Società Multiculturali*, Rivista telematica ([diresom.net](http://diresom.net)), 27 marzo 2020, p. 1-8; **P. DE MARCO**, *Date a Cesare. Stato e Chiesa in pandemia*, in *Osservatorio delle libertà ed Istituzioni religiose*, ([www.olir.it](http://www.olir.it)), 14 maggio 2020; **S. MONTESANO**, *La Chiesa cattolica e il governo: la bilateralità tra leale collaborazione e emergenza*, in *Osservatorio delle libertà ed Istituzioni religiose*, ([www.olir.it](http://www.olir.it)), 16 marzo 2020; **V. PACILLO**, *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia*, in *Osservatorio delle libertà ed Istituzioni religiose*, ([www.olir.it](http://www.olir.it)), 16 marzo 2020; **V. PACILLO**, *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 8, 2020, p. 85-94.

<sup>31</sup> Ainis, nel criticare le prerogative esercitate dal governo precisa che le limitazioni dei diritti per motivi sanitari "spetta al Parlamento" (**M. AINIS**, *Parlamento meglio distante che latitante*, 19 marzo 2020, in <https://www.romadailynews.it/0-copertina/ainis-parlamento-meglio-distante-latitante-0450176/>)

<sup>32</sup> Art. 2, L. 25 marzo, 1985, n. 121. A tal proposito è stato, peraltro, osservato che "la sospensione dell'art. 2 dell'Accordo di Villa Madama...si traduce in un *vulnus* del can. 213 del Codice di diritto canonico, e dunque in una grave limitazione della libertà





spirituali, mutuamente sancita dall'Accordo di Villa Madama e perno ineludibile attraverso il quale ruota la stessa libertà religiosa.

Fatto è che si tratta del disconoscimento di una convenzione - negoziata da organi istituzionali della Chiesa e dello Stato oltre che dagli stessi sottoscritta - che, se ha l'effetto di divulgare all'interno del diritto statale "norme giuridiche non prodotte materialmente dal legislatore civile ma dal legislatore confessionale"<sup>33</sup>, mira principalmente "a favorire l'esercizio delle libertà fondamentali dei consociati segnatamente nella sfera religiosa"<sup>34</sup>.

L'Accordo, peraltro, quale atto pattizio "assimilabile a un trattato internazionale"<sup>35</sup>, esplica i suoi effetti vincolanti anche in virtù del principio dello *stare pactis*<sup>36</sup> a cui si aggiunge la sua copertura offerta sul piano costituzionale, nel consacrato riconoscimento del principio di bilateralità dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica<sup>37</sup> e di quello della distinzione degli ordini<sup>38</sup>.

---

religiosa, stante il nesso inscindibile tra la celebrazione dei sacramenti e professione della fede cattolica" (V. PACILLO, *La libertà di culto*, cit., p. 92).

<sup>33</sup> P. LILLO, *Note preliminari sui protocolli concordatari*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 41 del 2013, p. 17. A tal proposito l'A. osserva: "lo strumento concordatario, nell'assolvere a questo particolare ruolo promozionale teso a favorire l'esercizio delle libertà fondamentali dei consociati segnatamente nella sfera religiosa, oltre a garantire alla religione cattolica un determinato statuto giuridico all'interno dell'ordinamento statale, svolge (sia pure indirettamente) anche la funzione di veicolare nel diritto positivo dello Stato norme giuridiche non prodotte materialmente dal legislatore civile ma dal legislatore confessionale" (Ibidem).

<sup>34</sup> P. LILLO, *Note preliminari sui protocolli concordatari*, cit., p. 17.

<sup>35</sup> V. PACILLO, *La libertà di culto*, cit., p. 89.

<sup>36</sup> La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati nell'art. 26, *Pacta sunt servanda*, dispone: "Ogni trattato in vigore vincola le parti e queste devono eseguirlo in buona fede". A tal proposito P. LILLO precisa: "dal punto di vista sistematico, anche per le particolari qualità soggettive delle Parti stipulanti, esse hanno, tutte natura giuridica internazionale e vincolano reciprocamente i soggetti contraenti all'osservanza degli impegni bilateralmente assunti (*pacta sunt servanda*)" (*Note preliminari sui protocolli concordatari*, cit., p. 8). Sull'applicazione del principio *pacta sunt servanda* - di cui alla Convenzione sul diritto dei trattati stipulata a Vienna il 23 maggio 1969 - anche ai Concordati cfr. P. CIPROTTI, *Alcuni particolari aspetti della recente sentenza della Corte costituzionale sull'art. 34 del Concordato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1971, p. 249 ss.; S. FERLITO, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 109, ss.

<sup>37</sup> Cfr. art. 7, 2 Cost.

<sup>38</sup> Cfr. art. 7, 1 Cost. e art. 1 Accordo di Villa Madama del 1984.



Né sfugge che, se la laicità<sup>39</sup> pretende un atteggiamento di autentica neutralità<sup>40</sup> *ex parte Status*, essa si pone come invalicabile sbarramento ad ogni tipo di ingerenza<sup>41</sup> e conferisce all'autorità civile il potere di intervenire solo ed esclusivamente in ordine alla garanzia "della libertà di vivere le proprie vicende spirituali, al riparo di qualsivoglia ostacolo o turbativa"<sup>42</sup>. Si tratta di un principio che misura lo stato di salute della stessa democrazia anche per la sua intrinseca relazione con la libertà religiosa<sup>43</sup>, nel doveroso ossequio al "conseguimento della massima realizzazione dei *cives-fideles* nella propria individualità e nella reciproca relazionalità"<sup>44</sup>.

Ciò detto, se il governo italiano ha varato provvedimenti di contenimento dei diritti di libertà, si è pure autolegittimato alla compressione della libera gestione dell'esercizio del culto - dall'Accordo riservata alla Chiesa cattolica<sup>45</sup> - senza alcun avallo e/o coinvolgimento della Commissione paritetica, decaduta dalle sue funzioni per scadenza della nomina dei membri designati<sup>46</sup>. Perdipiù, nel mancato interessamento di detto organismo - specificamente preposto alla

---

<sup>39</sup> La laicità, invero, "ha molti nemici: non solo l'ateismo di Stato e il confessionarismo di Stato, ma anche il laicismo (secolarismo) che può insinuarsi subdolamente fra le pieghe dello stesso Stato costituzionale" (A. SPADARO, *I valori dello Stato "laico" {... o "Costituzionale?"}*), in <http://www.rivistaaic.it>, 2011, p. 7.

<sup>40</sup> Cfr., *ex multis*, Corte cost., 19 giugno 1997, n. 235, in *Gazzetta Ufficiale*, 1 Serie speciale, 23 luglio 1997, n. 30. Si tratta di una neutralità che impedisce di "esprimere un giudizio autoritario qualsivoglia sulle credenze di religione, o a prendere partito sui rapporti che passano fra esse" (P. BELLINI, *Realtà sociale religiosa e ordine proprio dello Stato*, in *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, in V. PARLATO, G.B. VARNIER (a cura di), Giappichelli, Torino, 1992, p. 292).

<sup>41</sup> M. AINIS, parla di laicità connessa "alla separazione tra sfera pubblica e sfera religiosa" e che "implica non tanto la neutralità delle nostre istituzioni, quanto piuttosto il loro ruolo attivo, in opposizione a ogni indebita ingerenza" (*Laicità e confessioni religiose* in [http://www.astrid-online.it/Dossier--L3/AINIS\\_CONVEGNO-aic\\_26\\_10\\_07.pdf](http://www.astrid-online.it/Dossier--L3/AINIS_CONVEGNO-aic_26_10_07.pdf), p. 18).

<sup>42</sup> M. PARISI, *Il sistema europeo di relazioni tra gli Stati e le organizzazioni religiose: conservazione o innovazione nella prospettiva della Costituzione dell'Unione europea*, in M. PARISI (a cura di), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Napoli, Esi, 2005, p. 9.

<sup>43</sup> Cfr. T. DI IORIO, *Oltre il muro dell'intolleranza. Luci e ombre della benedizione nella scuola tra libertà religiosa e laicità dello Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 24 del 2017, p. 14.

<sup>44</sup> M. PARISI, *Il sistema europeo*, cit., p. 9.

<sup>45</sup> Cfr. art. 2, L. 25 marzo, 1985, n. 121.

<sup>46</sup> Cfr. art. 14, L. 25 marzo, 1985, n. 121. Per un approfondimento sullo specifico punto vedi V. PACILLO, *La libertà di culto*, cit., p. 89.



soluzione di eventuali difficoltà applicative delle norme pattizie - nemmeno ha ritenuto necessario e/o doveroso condividere con le competenti autorità ecclesiastiche decisioni *Ecclesiae libertatem* attinenti.

Né le misure sul divieto di cerimonie religiose adottate dal governo sono state condivise con le confessioni acattoliche<sup>47</sup>.

## 5 - Un *virus* nei principi di bilateralità e degli ordini distinti.

Le inconsuete decretazioni d'urgenza, nel disporre in via del tutto unilaterale, autoritativa e, persino, cogente il divieto di celebrare cerimonie religiose e/o organizzare eventi di stampo fideistico, hanno *in toto* tradito il cuore pulsante dell'Accordo di Villa Madama<sup>48</sup> soffocando il ritmo di quel battito che trae primario nutrimento dai principi di bilateralità e degli ordini distinti nella Carta Costituzionale cristallizzati. Né la sospensione dello *stare pactis*, di fatto attuata dall'autorità civile, sembra essere compatibile con l'adempimento degli *standard* e delle procedure internazionali a tal uopo fissate<sup>49</sup>.

Senonché, se l'*état d'urgence* e la tempestiva celerità delle decisioni richiamate dall'emergenza non legittimano l'infrazione del meccanismo procedurale pattizio, nemmeno consentirebbero di ignorare la Commissione paritetica<sup>50</sup> alla quale è, *expressis verbis*, riservata la soluzione di difficoltà interpretative o applicative<sup>51</sup>. Semmai, ove fossero emersi

---

<sup>47</sup> Cfr. art. 8, 3 Cost.

<sup>48</sup> Giova ricordare che "rientrano nella sfera dei concordati non soltanto gli accordi pattizi che si autoqualificano formalmente con questa denominazione, ma qualsiasi convenzione con cui la Chiesa cattolica e un determinato Stato (o, in futuro, altro soggetto politico) intendano stabilire consensualmente la regolamentazione formale e sostanziale di materie d'interesse bilaterale impegnandosi vicendevolmente a rispettarla" (P. LILLO, *Note preliminari sui protocolli concordatari*, cit., p. 3).

<sup>49</sup> Ove si ritenesse applicabile la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati la sospensione sarebbe possibile in ragione di una espressa manifestazione di volontà dei contraenti, per effetto dell'inadempimento di una parte, ovvero, per impossibilità sopravvenuta del mutamento fondamentale delle circostanze o della sopravvivenza di una nuova norma di *jus cogens*. Cfr. artt. 44, 3; 57; 62, 3; 65.

<sup>50</sup> Invero, "La mancata convocazione della suddetta Commissione inaugura dunque una prassi costituzionale: laddove chi può decidere sullo stato di eccezione ritenga di poter sospendere la normativa concordataria può farlo *inaudita altera parte*, trasformando dunque il regime concordatario vigente in un giurisdizionalismo di fatto" (V. PACILLO, *La sospensione*, cit.).

<sup>51</sup> Cfr. art. 14, L. 25 marzo 1985, n. 121.



inconvenienti sull'applicazione delle norme pattuite, nelle more della designazione dei suoi nuovi membri, sarebbe stato opportuno sollecitare, per le vie brevi, una solerte ed operosa consultazione tra le Alte parti. Si trattava, in sostanza, di consentire - in tempi rapidi - la rinnovata nomina dei suoi componenti o fors'anche di considerare - ove possibile - prorogata la precedente investitura.

Né sfugge, in alternativa, la convenienza ad avviare - nell'immediatezza dell'emergenza - una mediazione consultiva per condividere limiti e misure precauzionali, nel pieno rispetto degli impegni assunti. Tali negoziati, invero, ben potevano concretizzarsi mediante procedure celeri, ancorché irrituali, da attuare, se necessario, anche a distanza, con il prezioso ausilio delle moderne potenzialità delle tecnologie di comunicazione sociale<sup>52</sup>.

L'autorità civile, *ex adverso*, avocando a sé i poteri sull'emanazione di misure restrittive della libera gestione e organizzazione dell'esercizio del culto, si è *celeritatis causa* autolegittimata - ancorché in via straordinaria - adottando, per l'effetto, una decisione sì rapida ma non circoscritta agli argini di competenza.

Né sul piano formale può dispiegare rilievo la successiva "corresponsabile"<sup>53</sup> adesione delle autorità ecclesiastiche alle penetranti costrizioni intimate dal governo italiano<sup>54</sup>. L'ecclesiale avallo del "passaggio fortemente restrittivo"<sup>55</sup> inerente all'autogestione dell'esercizio del culto cattolico non cancella, infatti, il lacerante *vulnus* inflitto a fonti pattizie<sup>56</sup>, né sbiadisce i contorni del fendente inferto ai principi di rango costituzionale.

Orbene, la ristrutturata laicità che trapela dall'operato del governo - benché connessa ad una emergenza sanitaria - è sembrata via via

---

<sup>52</sup> In tal senso vedi **V. PACILLO**, *La libertà di culto*, cit., p. 92.

<sup>53</sup> **CEI**, *Decreto "coronavirus": la posizione della CEI*, 8 marzo 2020, CS 11/2020. Tra gli altri comunicati vedi **CEI**, *Decreto "coronavirus": la posizione della CEI e della CEP*, 5 marzo 2020; **CEI**, *Una Chiesa di terra e di cielo*, 12 marzo 2020.

<sup>54</sup> Le misure anticontagio emanate dal governo italiano sono state integrate dall'autorità ecclesiastica, nell'ottica di uno spirito di collaborazione per il bene della persona e del Paese. Cfr. **CEI**, *Un tempo di enorme responsabilità*, 10 marzo 2020.

<sup>55</sup> **CEI**, *Decreto "coronavirus": la posizione della CEI*, 8 marzo 2020, CS 11/2020. Si tratta di una "accoglienza (che) incontra sofferenze e difficoltà nei Pastori, nei sacerdoti e nei fedeli" (*Ibidem*).

<sup>56</sup> *Contra* cfr. **G. CIMBALO**, *Il papa e la sfida della pandemia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del 2020, p. 15.



tonificarsi e irrobustirsi tingendosi di colori differenti, più freddi e penetranti.

Fatto è che, dopo aver sospeso le cerimonie religiose, sono state fornite ulteriori indicazioni che hanno rafforzato perplessità e sospetti. Si tratta della nota sull'esercizio del culto con la quale gli organismi del Ministero dell'Interno chiarivano che le cerimonie religiose "non sono in sé vietate" ma "possono" svolgersi *sine populo*<sup>57</sup>. Il vocabolo utilizzato (possono) induce a profonde riflessioni e, se semina il germinoso dubbio di una concessione che "sfiora il giurisdizionalismo"<sup>58</sup>, l'attratto potere si configura, *apertis verbis*, come pericoloso ed inammissibile precedente. Un antefatto 'autolegittimante' (sic!) che si potrebbe cavalcare anche in futuro e che pretende, a bocce ferme, formali precisazioni, anche in sede pattizia. Né, in tal guisa, sembra superfluo promuovere un tavolo di lavoro per definire modalità, termini e procedure da osservare nelle more della costituzione della Commissione paritetica qualora, nella necessità di un suo impellente intervento, i designati membri risultassero decaduti.

Stando così le cose, se eventuali modifiche al sistema dei rapporti tra Stato e Chiesa, non può giammai deviare il solco abilmente tracciato dai Padri costituenti<sup>59</sup> o sviare principi e regole internazionali, il tentativo di ricondurre sotto l'ombrello dell'*état d'urgence* la limitazione all'autonoma gestione delle cerimonie religiose non sembra percorribile rilevandosi, per converso, epidemico *virus* nei rapporti tra Stato e Chiesa.

## PARTE SECONDA

### Limiti alla libertà religiosa ed all'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria

#### 6 - Strumenti normativi per fronteggiare l'emergenza sanitaria e questioni di legittimità: brevi cenni

---

<sup>57</sup> Direzione Centrale degli Affari dei Culti, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Nota a Mons. I Maffei su *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*, 27 marzo 2020, in <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/specifiche-chiese.pdf>.

<sup>58</sup> A. RICCARDI, *Il coronavirus e la sospensione delle messe: così c'è il rischio di sottovalutare la solitudine*, in *Corriere della sera*, 8 marzo 2020.

<sup>59</sup> Cfr. artt. 7, 2 Cost.; 8, 3 Cost.



Gli strumenti normativi dagli organismi istituzionali varati nell'adozione delle misure restrittive di diritti fondamentali, oltre a provocare gravi tensioni tra Stato e Regioni<sup>60</sup>, sono stati, perlopiù, sottratti sia alla verifica parlamentare<sup>61</sup>, sia al vaglio del Presidente della Repubblica<sup>62</sup>. Essi, infatti, nella maggior parte dei casi, hanno assunto la veste di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla base di una primaziale fonte che ha trasferito alle "autorità competenti" il potere di "adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica"<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Sul peculiare caso del rapporto tra Stato e Regioni all'epoca del coronavirus, per tutti, vedi **M. MANDATO**, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, in *Nomos*, Rivista telematica ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)), 2020, 1, p. 1-8.

<sup>61</sup> Cfr. art. 77 Cost. per il quale i provvedimenti devono essere convertiti in legge entro sessanta giorni. Per Colaianni: "Davanti all'emergenza sanitaria, da affrontare con un diritto di ampia discrezionalità come quello amministrativo, l'art. 77 ha ceduto piuttosto il campo all'art. 78, il quale prevede che, deliberato lo stato di guerra, le Camere diano al governo i "poteri necessari" (**N. COLAIANNI**, *Libertà di culto*, cit., p. 25). Tripodina osserva che "La nostra Costituzione...costituzionalizza l'emergenza, pur non prevedendo - e non per dimenticanza - uno "stato di emergenza", come altre fanno" (**C. TRIPODINA**, *Costituzione al tempo del coronavirus*, in *Costituzionalismi.it*, Rivista telematica, ([www.constituzionalismi.it](http://www.constituzionalismi.it)), 31 marzo 2020, p. 82). Per Salemme "in Costituzione non è contemplata alcuna deliberazione di uno stato di emergenza civile simmetrica a quella dello stato di guerra di cui all'art. 78 Cost. né, di conseguenza, alcun conferimento al governo dei poteri necessari" (**A.A. SALEMME** *Coronavirus: Costituzione sospesa...e non nel senso del caffè*, in *Istituzioni, Diritto, Economia*, Rivista telematica ([www.istituzionidirittoeconomia.eu](http://www.istituzionidirittoeconomia.eu)), 2020, (2), 1, p. 14).

<sup>62</sup> Per Caravita, "In tutti i circuiti costituzionalmente previsti di gestione di situazioni *extra ordinem*, la Costituzione chiede il mantenimento di un rapporto - pur derogatorio del regime ordinario - tra legislatore, quale espressione della rappresentanza politica del Paese, e governo, quale titolare del potere esecutivo, affidando in tutti i casi un ruolo di garante e custode al Presidente della Repubblica, secondo i poteri a lui attribuiti dall'art. 87 (**B. CARAVITA**, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, Rivista telematica ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 18 marzo 2020, p. VI). Tripodina ricorda, ancora, che l'adozione del D.L. "in casi straordinari di necessità e urgenza" richiede "il controllo preventivo del Presidente della Repubblica nel momento dell'emanazione, successivo del Parlamento in sede di conversione in legge entro sessanta giorni e la possibilità di giudizio di legittimità costituzionale da parte della Corte cost. (**C. TRIPODINA**, *Costituzione al tempo del coronavirus*, cit., p. 82).

<sup>63</sup> Art. 1 del D.L. 23 febbraio 2020, n. 6. Per una disamina più approfondita, *ex multis*, vedi **L. CESAROTTI**, *L'emergenza per decreto*, in <https://jacobinitalia.it/lemergenza-per-decreto/>; **CLEMENTI**, *Quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 marzo 2020; **M. OLIVETTI**, *Coronavirus. Così le norme contro il virus possono rievocare il «dictator»*, in *Avvenire*, 11 marzo 2020; **F.F. PETRINI**, *Emergenza*



Si tratta, invero, di reiterati e, a volte, persino antitetici atti presidenziali adottati “in maniera alluvionale”<sup>64</sup> che hanno fatto parlare di “personalizzazione del potere”<sup>65</sup> per essere “sconosciuti alla Costituzione e misconosciuti ai testi di diritto costituzionale”<sup>66</sup>. Essi, inoltre, se più volte sono risultati celermente “superati da ordinanze sparse dei ministri della salute e dell’interno”<sup>67</sup> o, addirittura, da provvedimenti - di volta in volta - varati dai governatori regionali o dai sindaci dei territori coinvolti, hanno di fatto consentito ad una eterogeneità di organismi istituzionali, “a vario titolo”<sup>68</sup> individuati, di comprimere e svuotare diritti di rango costituzionale per i quali, *ex adverso*, “la Costituzione riserva alla legge le loro limitazioni”<sup>69</sup>.

Nella delineata dinamica, sotto il profilo del sistema delle fonti del diritto da più parti si è dubitato della legittimità degli strumenti giuridici<sup>70</sup>, a tal uopo, adottati dal governo. E se, da un lato, essi hanno sobillato gli animi di chi li reputa “un virus normativo” o, per meglio dire, “un male minore che resta pur sempre un male” sintomatici di una palese “eclissi delle libertà costituzionali”<sup>71</sup>, dall’altro, hanno suscitato un insistente quesito: “Non sarà mai che, nella convulsione della crisi pandemica, ci si sia dimenticati dello Stato di diritto?”<sup>72</sup>.

---

*epidologica Covid-19, decretazione d’urgenza e costituzione in senso materiale*, in *Nomos- Le attualità nel diritto*, Rivista telematica ([www.nomosleattualitàneldiritto.it](http://www.nomosleattualitàneldiritto.it)), 1, 2020, p. 1-7; **M. PLUTINO**, *I decreti di Conte sul Coronavirus*, in *Il Riformista*, 14 marzo 2020.

<sup>64</sup> **N. COLAIANNI**, *Libertà di culto*, cit., p. 26.

<sup>65</sup> **M. AINIS** *Il bisticcio del potere*, in *La Repubblica*, 3 marzo 2020. L’A., a tal proposito, aggiunge che “la nostra Costituzione affida il timone delle crisi al Parlamento (articolo 78), non a qualche cavaliere solitario” sì che “O i costituenti presero un abbaglio, o in questa crisi c’è uno sbaglio” (*Ibidem*).

<sup>66</sup> **M. PLUTINO**, *I decreti di Conte sul Coronavirus*, cit.

<sup>67</sup> **N. COLAIANNI**, *Libertà di culto*, cit., p. 26.

<sup>68</sup> **N. COLAIANNI**, *Libertà di culto*, cit., p. 26.

<sup>69</sup> **N. COLAIANNI**, *Libertà di culto*, cit., p. 26.

<sup>70</sup> Per una disamina sotto il profilo della legittimità del potere, per tutti, vedi **E. RAFFIOTTA**, *Sulla legittimità dei provvedimenti di governo a contrasto dell’emergenza virale da coronavirus*, in *BioDiritto*, Rivista telematica ([www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org)), 18 marzo 2020, p. 9 ss.

<sup>71</sup> **M. AINIS** *Il bisticcio del potere*, in *La Repubblica*, 3 marzo 2020. L’A. fa riferimento ad “una grandinata di provvedimenti normativi sempre più severi e sempre più stringenti” e ritiene che si tratti di scelta forse “obbligata” ma se “il virus biologico viene monitorato, analizzato, studiato nei laboratori; il virus normativo, invece, passa inosservato”. Né “la nostra Costituzione affida il timone della crisi... qualche cavaliere solitario” (*Ibidem*).

<sup>72</sup> **M. BIGNAMI**, *Chiacchiericcio sulle libertà costituzionali al tempo del coronavirus*, in *Questione giustizia*, ([www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it)), 7 aprile 2020.



Né si è mancato di biasimare la “quarantena” in cui sarebbe stato collocato finanche il Parlamento<sup>73</sup>, quale assurdo e inaccettabile immobilismo dell’organo collegiale - rappresentativo della volontà politica dei cittadini - a cui spetta l’arduo compito di stabilire limiti alle libertà. Perciò, dichiarato lo stato di emergenza<sup>74</sup> connesso alla diffusione del virus<sup>75</sup>, se la questione della legittimità dell’operato governativo è emersa, in tutta la sua portata, anche a causa dell’assordante silenzio dell’assise parlamentare<sup>76</sup>, il coronavirus avrebbe persino messo in quarantena la

---

<sup>73</sup> Si che “non è pensabile che il Parlamento chiuda per virus” (F. ONIDA, *Tocca al Parlamento decidere sui limiti alle libertà personali* (in [www.terranuova.it](http://www.terranuova.it), 22 marzo 2020). Del pari Tripodina sottolinea “in caso di emergenza, il Parlamento e la legge devono più che mai conservare la loro centralità e primazia, restando il punto di tenuta del sistema” (C. TRIPODINA, *Costituzione al tempo del coronavirus*, cit., p. 83).

<sup>74</sup> Buscema precisa che “in seno all’ordinamento giuridico italiano non è attualmente possibile rinvenire un sistema armonico di disposizioni tese a disciplinare, sia sotto il profilo sostanziale, sia dal punto di vista procedurale, la gestione dello stato di crisi e/o di emergenza che non sia immediatamente riconducibile ad eventi bellici...né dalle fonti sottordinate...è possibile trarre una compiuta regolamentazione di tali fattispecie”, sì che si tratta di un “sistema normativo sicuramente inadeguato, bisognoso di un urgente ripensamento” (L. BUSCEMA, *Lo stato di emergenza e la {irrinunciabile} saldezza dei valori di libertà di un ordinamento democratico*, in *Democrazia e Sicurezza*, 2017, (VII), 1, p. 50 e p. 51). G. MARAZZITA, fa riferimento ad una “Situazione imprevista che, rendendo il diritto normalmente vigente inadeguato, pone la necessità di uno stato d’eccezione capace di fronteggiarla” (*L’emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 17). G. DE MINICO ritiene che una clausola *ad hoc* sulla emergenza nel testo costituzionale “sarebbe opportuna per evitare oscillazioni e ambiguità interpretative” (*Costituzione ed emergenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, *Rivista telematica {www.osservatoriosullefonti.it}*, 2018, 2, p. 3). Sullo stato di emergenza, fra gli altri, vedi V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1984; F. DONATI, *Il contributo della Corte europea dei diritti dell’uomo alla definizione dei poteri di emergenza*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2005, p. 29 ss.; F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell’ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988, III, p. 513 e ss.; P. PINNA, *L’emergenza nell’ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1988.

<sup>75</sup> Cfr. Delibera del Consiglio dei Ministri, *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili (20A00737)*, 31 gennaio 2020, in *Gazzetta Ufficiale*, 1 febbraio 2020, n. 26. Il provvedimento è stato varato ai sensi e nell’esercizio dei poteri ai sensi del D.lgs 2 gennaio 2018, n. 1 (*Codice della protezione civile*) che, nell’art. 24 lett. c regola le “emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall’attività dell’uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d’intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell’articolo 24”.

<sup>76</sup> N. COLAIANNI ha osservato che il riconosciuto “bregò costituzionale” da parte del





Costituzione<sup>77</sup> e, per l'effetto, infettato "l'ordinamento giuridico italiano, oltre agli italiani in carne e ossa"<sup>78</sup>.

## 1. Libertà religiosa e diritto alla salute: bilanciamento tra diritti fondamentali

Le misure di contenimento tipizzate dal governo italiano a seguito del rapido evolversi del quadro epidemiologico hanno prodotto, tra le svariate restrizioni poste a diritti fondamentali, una significativa compressione del diritto di libertà religiosa<sup>79</sup>, soprattutto nella sua dimensione di esercizio del culto. Tali misure traggono linfa dal bilanciamento<sup>80</sup> - tra diritti primari - teso ad arginare il rischio per la salute pubblica<sup>81</sup> e scongiurare, nel contempo, il sovraccarico del sistema sanitario.

---

Presidente del Consiglio dei Ministri "non ha suscitato reazioni in un Parlamento sotto shock, riunitosi a ranghi ridotti per paura del contagio e generoso nel riconoscere implicitamente al presidente del consiglio l'esimente dell'aver agito in stato di necessità: benché, una volta posto il precedente, ci sia il rischio che esso possa orientare procedure simili anche in assenza di una pandemia e di fronte ad altre situazioni ritenute eccezionali" (*Libertà di culto ai tempi del coronavirus*, cit., p. 27.)

<sup>77</sup> Cfr. **M. OLIVETTI**, *La Costituzione non può andare in quarantena*, in <https://volerelaluna.it>, 16 marzo 2020.

<sup>78</sup> **M. AINIS** *Il bisticcio del potere*, in *La Repubblica*, 3 marzo 2020.

<sup>79</sup> Ritiene legittima la limitazione, se a tempo definito, **G. AZZARITI**, *Le misure sono costituzionali a patto che siano a tempo determinato*, in *La Repubblica*, 8 marzo 2020. L'A. precisa che la restrizione dei diritti di libertà per decreto si assume legittima purché "a tempo determinato" vale a dire a patto che si preveda "una scadenza e siano giustificati fintanto che non s'inverte il trend della malattia" (Ibidem).

<sup>80</sup> Il bilanciamento tra diritti fondamentali, reclama un'opzione sulla base di diversi fattori (Cfr. per tutti: Corte Cost., 26 settembre 1990, n. 455, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1990/0455s-90.html>; Corte Cost., 6 luglio 1994, n. 304, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1994/0304s-94.html>; Corte Cost., 7 luglio 1999, n. 309, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1999/0309s-99.html>), né può sacrificare "quel nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana" (Corte Cost., 13 novembre 2000, n. 509, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2000/0509s-00.html>). Sugli orientamenti giurisprudenziali attinenti al bilanciamento dei diversi interessi, per tutti, vedi **R. BIN**, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992.

<sup>81</sup> Per uno studio del diritto alla salute in sede costituente, per tutti, vedi **P. CALAMANDREI**, *Intervento all'Assemblea costituente del 4 marzo 1947*, in [http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/seminari2014\\_calamandrei.pdf](http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/seminari2014_calamandrei.pdf), p. 10 ss.; **F. SULLO**, *Assemblea costituente, seduta del 24 aprile 1947*, in <http://wiki-cost.criad.unibo.it/Lista-dei-resoconti/Assemblea-plenaria/SEDUTA-DI-GIOVED%C3%8C-24->



Si tratta della progressiva erosione di quelle libertà individuali - tra cui il diritto di libertà religiosa<sup>82</sup> - complementari al raggiungimento pieno del potenziale vigore di ogni uomo. Tale erosione, se è prepotentemente affiorata per la sospensione delle celebrazioni religiose - incluse le esequie funebri - si appalesa persino *strictu sensu* connessa al misconoscimento della libera gestione e organizzazione dell'esercizio del culto, dagli atti convenzionali riservata alle autorità ecclesiastiche<sup>83</sup>.

La questione richiama, in particolare, la ricerca di un equilibrio - non di un giudizio di prevalenza - tra la salvaguardia del diritto alla salute<sup>84</sup> - minacciata dall'impatto epidemiologico - e la tutela di altre situazioni soggettive collocate nell'ambito dei diritti inviolabili perché preesistenti all'ordinamento giuridico, connaturati all'individuo e tesi alla libera esplicazione della personalità individuale<sup>85</sup>. Siffatti diritti disvelano, invero, valori e principi ineludibili dell'ordinamento democratico e segnano dritto il passo al "corretto esercizio della funzione legislativa, esecutiva e giurisdizionale"<sup>86</sup>. Perciò, se giammai possono tollerare stati di affievolimento o annullamento non legittimati da fonti predeterminate,

---

*APRILE-1947*, p. 3296.

<sup>82</sup> Sul diritto di libertà religiosa al tempo del coronavirus, *ex multis*, vedi **P. CONSORTI**, *Religioni e Virus*, in *Diritto e Religioni nelle Società Multiculturali*, Rivista telematica (*dirsom.net*), 9 marzo 2020; **A. FERRARI**, *Covid-19 e libertà religiosa*, in <http://www.settimananews.it/diritto/covid-19-liberta-religiosa/>; **N. FIORITA**, *Libertà religiosa e solidarietà civile nei giorni della grande paura*, in *Osservatorio delle libertà ed Istituzioni religiose*, (*www.olir.it*), 10 marzo 2020; **A. FUCCILLO**, *La religione "contagiata" dal virus? La libertà religiosa nella collaborazione Stato-Chiesa nell'emergenza covid-19*, in *Osservatorio delle libertà ed Istituzioni religiose*, Rivista telematica (*www.olir.it*), 21 aprile 2020; **V. PACILLO**, *La sospensione*, cit.

<sup>83</sup> Si tratta dell'unilaterale sospensione dell'art. 2, L. 25 marzo, 1985, n. 121.

<sup>84</sup> Sulla qualificazione del diritto alla salute come diritto fondamentale, per tutti, vedi **V. DURANTE**, *Salute e diritti tra fonti giuridiche e fonti deontologiche*, in *Politica del diritto*, 2004, p. 563 ss.

<sup>85</sup> Sui diritti di libertà nell'emergenza Covid-19, fra gli altri, vedi **M. BIGNAMI**, *Chiacchiericcio sulle libertà costituzionali al tempo del coronavirus*, cit.; **F. CLEMENTI**, *Coronavirus, quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, in *Il Sole 24Ore*, 13 marzo 2020; **L. RUBINO**, *Le libertà ai tempi del coronavirus*, in *Realtà sannita*, (*www.realtasannita.it*), 17 marzo 2020; **F.A. STORELLI**, *La graduale limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali nella stagione del coronavirus*, in *Jus in itinere*, Rivista telematica (*www.iusinitinere.it*) 28 marzo 2020. Sotto il profilo penalistico **G.L. GATTA**, *Coronavirus, limitazione di diritti e libertà fondamentali, e diritto penale: un deficit di legalità da rimediare*, in *www.sistemapenale.it*, 16 marzo 2020.

<sup>86</sup> **F.M. STORELLI**, *La graduale limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali nella stagione del coronavirus*, cit.



ove sia possibile un'alternanza di mezzi potenzialmente idonei alla conquista degli obiettivi da raggiungere, occorre preferire opzioni che, nel comportare il minor sacrificio, siano tracciate sulla fragile linea di confine della giusta e reale simmetria tra i diversi interessi coinvolti, senza eccessi, sconfinamenti e travalicazioni di sorta.

Nel delineato contesto si colloca il diritto di libertà religiosa<sup>87</sup>, ineguagliabile prerogativa che, recando in sé il sacro sigillo della dignità umana<sup>88</sup>, tratteggia il diritto di essere sé stessi fino in fondo riflettendo, per l'effetto, l'individuale "maturazione della coscienza"<sup>89</sup> nella sfera fideistica. Si tratta, in sostanza, dell'ineludibile bisogno di soddisfare le "sorgenti dell'essere"<sup>90</sup> attraverso il privilegiato guado, riconosciuto ad ogni persona, di rincorrere "a sua posta"<sup>91</sup> ascetici obiettivi senza ostacoli e/o disconoscimento alcuno da parte di "altri uomini, o separati o raggruppati in associazioni o Chiese, o anche impersonati in quella suprema collettività che è lo Stato"<sup>92</sup>.

A ben vedere, infatti, la libertà religiosa - nella sua espressione di diritto inviolabile e fondamentale - non riserva alla pubblica amministrazione alcun potere di categoriche espunzioni o arbitrarie restrizioni<sup>93</sup>. Perciò se sono consentite compressioni di una siffatta libertà per motivi di salute<sup>94</sup> non sono ammessi, in via ordinaria, preventivi argini

---

<sup>87</sup> Cfr. art. 19 Cost. Esso si qualifica "diritto soggettivo, pubblico assoluto e positivo" (F. RUFFINI *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Il Mulino, Torino, 1924, p. 279).

<sup>88</sup> Si tratta della dignità umana, genesi e fondamento di ogni diritto. Sulla relazione tra Costituzione italiana e dignità dell'uomo vedi M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA, *La Dignità dell'uomo quale principio costituzionale. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*, in [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/STU\\_196\\_La\\_dignita.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_196_La_dignita.pdf).

<sup>89</sup> Si tratta della "maturazione spirituale e intellettuale della persona, per cui negare o dimidiare la autonomia di tale processo di maturazione equivale a negare o dimidiare lo sviluppo della persona in quanto tale" (C. CARDIA, *Religione {Libertà di}*, in *Enciclopedia del diritto*, II, Aggiornamento, Giuffrè, Milano, 1995, p. 919).

<sup>90</sup> A. FUCCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2005, p. 61.

<sup>91</sup> F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, cit., p. 217.

<sup>92</sup> F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, cit., p. 217.

<sup>93</sup> Cfr. Corte Cass., sez. unite, 18 novembre 1997, n. 11432, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 6, 1998, p. 736.

<sup>94</sup> Ai sensi dell'art. 9, 2 CEDU "La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la



che rischierebbero di annientarne l'esercizio<sup>95</sup>. Le misure coercitive, perdipiù, da un lato devono "être prévue par la loi"<sup>96</sup>, dall'altro devono fluire da un equo contemperamento tra i diversi interessi in gioco sulla base del minor sacrificio.

Né può inibirsi la libertà di coscienza, «bene costituzionalmente rilevante»<sup>97</sup> meritevole di tutela<sup>98</sup> e «*caput et fundamentum*»<sup>99</sup> di ciascuna facoltà promanante dal diritto di libertà religiosa. Si tratta dei morali dettami che, plasmando l'interiore e intima sfera di ogni individuo, come un *trainer* intransigente e implacabile, lo pungola, lo sospinge e lo dirige nell'irto e tortuoso cammino terreno<sup>100</sup>. Essi costituiscono il baluardo dell'autonomia morale dell'individuale riflettendo, sul piano giuridico, l'intenso splendore dell'umana dignità e non trovano adempimento ove si vieti lo svolgimento dei rituali fideistici ovvero si impedisca ad alcuno di parteciparvi.

I cerimoniali religiosi, infatti, non si sostanziano in inutili orpelli o inessenziali manifestazioni ma concretizzano la "estrinsecazione dell'associarsi dei fedeli nel culto della divinità"<sup>101</sup>. Perciò, ogni barriera all'esercizio del culto invoca un equivalente potere istituzionale dalla

---

protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui". Cfr. in tal senso art. 18, 3 Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

<sup>95</sup> Cfr. **F. FINOCCHIARO**, *Il Diritto ecclesiastico. Edizione compatta*, Zanichelli, Bologna, 2012, p. 155. L'A., nell'osservare che l'art. 19 Cost. vieta "interventi preventivi", precisa che esso consente soltanto provvedimenti repressivi riguardanti i riti contrari al buon costume.

<sup>96</sup> **G.F. RENUCCI**, *L'articles 9 de la Convention Europeenne des Droits de l'Homme*, Cedex, Strasbourg, 2004, p. 45.

<sup>97</sup> Corte Cost., 18 luglio 1989, n. 409, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1989/0409s-89.html>.

<sup>98</sup> Si tratta di un bene che va protetto "in misura proporzionata alla priorità assoluta e al carattere fondante ad essa riconosciuta nella scala di valori espressa dalla Costituzione italiana" (Corte Cost., 5 maggio 1995, n. 149, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1995/0149s-95.htm>). La coscienza individuale rappresenta «il riflesso giuridico più profondo dell'idea universale della dignità della persona umana che circonda quei diritti» e «esige una tutela equivalente a quella accordata ai menzionati diritti» (Corte Cost., 19 dicembre 1991, n. 467, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1991/0467s-91.html>).

<sup>99</sup> **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 179.

<sup>100</sup> Cfr. **T. DI IORIO**, *Oltre il muro dell'intolleranza. Luci e ombre della benedizione nella scuola tra libertà religiosa e laicità dello Stato*, cit., p. 6 ss.

<sup>101</sup> **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 163.



stessa Costituzione specificatamente conferito altrimenti il diritto di libertà religiosa correrebbe “il serio rischio di degradare da diritto a mero interesse”<sup>102</sup>.

Per altro verso, però, va pure considerato l’impatto della tutela della salute, imperativo atomo dell’umana dignità<sup>103</sup>, nel suo intrinseco ed intimo nesso con le libertà personali. Si tratta, infatti, di “a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity”<sup>104</sup> sì che la sua tutela “deve avvenire nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana”<sup>105</sup>.

Tale diritto è, infatti, inscindibilmente nesso alla promozione dell’euritmico stato di benessere della persona *qua talis* ed alla sua integrale protezione da qualsiasi tipologia di pregiudizio e, se esplica i suoi effetti sia nella dimensione individuale<sup>106</sup>, sia nella dimensione collettiva<sup>107</sup>, riverbera nello Stato l’obbligo di una sua sostanziale ed integrale tutela in armonia con altri valori e principi costituzionali.

Si tratta, invero, di un’ineludibile salvaguardia che, nella sua riconducibilità al “nucleo irriducibile”<sup>108</sup> del diritto alla salute, implicherebbe una nozione giuridica<sup>109</sup> che accolga nel suo fertile grembo

---

<sup>102</sup> **F. FINOCCHIARO**, *Commento agli artt. 19 e 20 cost.*, in A. ALBISETTI (a cura di), *Saggi. 1973-1978*, Milano, Giuffrè, 2008, nota 12, p. 546.

<sup>103</sup> Il diritto alla salute incarna un bene “protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana” (Corte Cost., 7 luglio 1999, n. 309, 3, in *Foro italiano*, 1999, I, c. 2776) e trova protezione anche attraverso molteplici fonti internazionali ed europee. A tal proposito, per tutti, vedi **A. ODDENINO**, *Profili internazionali ed europei del diritto alla salute*, in *Salute e Sanità*, in R. FERRARA, (a cura di), Giuffrè, Milano, 2010, p. 65 ss.

<sup>104</sup> **OMS**, Preambolo dello Statuto del 1946, in [www.who.int](http://www.who.int). Si tratta di una definizione recentemente tradotta nel Dlgs. 9 aprile 2008, n. 81 recante le norme di *Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro* che definisce la salute come uno “stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un’assenza di malattia o d’infermità” (art. 2 lett. o).

<sup>105</sup> Art. 1, n. 2, L. 23 dicembre 1978, n. 833, in *Gazzetta Ufficiale*, 28 dicembre 1978, n. 360, *Supplemento Ordinario*.

<sup>106</sup> Per un approfondimento sullo specifico tema si rinvia a **T. DI IORIO**, *La salute del civis-fidelis nei distinti ordini dello Stato e della Chiesa cattolica. Le aspettative ascetiche della persona nella connotazione del bene salute*, cit., p. 1-26.

<sup>107</sup> È stato precisato che il riconoscimento della salute come interesse sociale non giustifica il sacrificio della salute del singolo (cfr. Corte Cost., 14 giugno 1990, n. 307, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1990/0307s-90.html>).

<sup>108</sup> Corte Cost., 13 novembre 2000, n. 509, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2000/0509s-00.html>.

<sup>109</sup> La tutela del diritto alla salute è sottoposta al legislatore ordinario per ciò che



le molteplici dimensioni dell'essere umano<sup>110</sup>. Tale nozione non andrebbe, per tal modo, circoscritto ad un mero contenuto di carattere eminentemente biologico confluendo, per converso, in contenuto più ricco, comprensivo dei variegati aspetti costitutivi dell'individuo che rifugia una riduttiva visione di "pura vitalità esuberante"<sup>111</sup>. Un articolato e complesso stato di benessere dell'essere umano inteso nella sua integrità che abbraccia "tutte le dimensioni della persona, nella loro armonia e reciproca unità: la dimensione corporea, quella psicologica e quella spirituale e morale"<sup>112</sup>.

Si muove, per tal modo, da "a state of complete physical, mental and social well-being"<sup>113</sup> che, coinvolgendo "anche gli aspetti interiori della vita come avvertiti e vissuti dal soggetto nella sua esperienza"<sup>114</sup>, misura la salute di un individuo anche in relazione ad altri fattori<sup>115</sup>.

---

attiene alla "determinazione degli strumenti, dei tempi e dei modi di attuazione" (Corte Cost., 26 settembre 1990, n. 455, in *Giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990, cc. 2732 ss.).

<sup>110</sup> Il bilanciamento tra diritti fondamentali, se pretende una scelta effettuata dal legislatore sulla base di diversi fattori (Cfr. per tutti: Corte Cost., 26 settembre 1990, n. 455, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1990/0455s-90.html>; Corte cost., , 6 luglio 1994, n. 304, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1994/0304s-94.html>; Corte Cost., 7 luglio 1999, n. 309, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1999/0309s-99.html>), non può sacrificare "quel nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana" (Corte Cost., 13 novembre 2000, n. 509, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2000/0509s-00.html>). Sugli orientamenti giurisprudenziali attinenti al bilanciamento dei diversi interessi, per tutti, vedi **R. BIN**, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992.

<sup>111</sup> **GIOVANNI PAOLO II**, *Messaggio giubilare nell'ottava giornata mondiale del malato*, 11 febbraio 2000, cit., n. 13.

<sup>112</sup> **GIOVANNI PAOLO II**, *Discorso ai partecipanti alla XI Assemblea generale della PAV, in Qualità della vita ed etica della salute. Atti dell'undicesima Assemblea della Pontificia Accademia per la vita. Città del Vaticano, 21-23 febbraio 2005*, in E. SGREGGIA (a cura di), Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 2006, n. 6, p. 4.

<sup>113</sup> **OMS**, Preambolo dello Statuto del 1946, cit.

<sup>114</sup> Corte Cost., 16 ottobre 2007, n. 21748, in <http://www.altalex.com/index.php?idnot=38683>.

<sup>115</sup> Si rileva che - in sede di definizione del concetto di salute - l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) discusse anche sull'opportunità di considerare - in modo esplicito - il benessere spirituale. A tal proposito v. **V. DURANTE**, *La salute come diritto della persona*, in *Il Governo del corpo*, S. CANESTRARI, G. FERRANDO, C.M. MAZZONI, S. RODOTA, P. ZATTI (a cura di), Giuffrè, Milano, 2011, vol. I, p. 586. Del resto, la "visione della salute, fondata in una antropologia rispettosa della persona nella sua integralità, lungi dall'identificarsi con la semplice assenza di malattie, si pone come tensione verso una più piena armonia ed un sano equilibrio a livello fisico, psichico, spirituale e sociale.



Alla luce delle susesposte considerazioni il contemperamento tra diritto alla salute e diritto di libertà religiosa richiederebbe, sempre e comunque, una valutazione che consideri la persona nella sua globale essenza. Tant'è che, se il conflitto tra principi e diritti fondamentali reclama un incessante e biunivoco bilanciamento "senza pretese di assolutezza per nessuno di essi"<sup>116</sup>, esso va pure operato "secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale"<sup>117</sup>.

## 2. L'anima dei *cives-fideles* ai tempi del coronavirus

Se l'atipica decretazione d'urgenza tesa al contenimento dell'emergenza sanitaria ha fatto trapelare più di un sospetto "di incerta compatibilità costituzionale...soprattutto per il rinvio sostanzialmente in bianco operato dal decreto-legge"<sup>118</sup>, le norme emergenziali hanno pure prestato il fianco a stigmatizzazioni e biasimi sotto un profilo più squisitamente sostanziale.

La questione concerne, anche il travalicamento di nodali assiomi del nostro ordinamento in virtù della *health emergency*.

Si tratta del difficile bilanciamento tra beni costituzionalmente protetti tra i quali, da un lato, riverbera lo splendore supremo e scintillante del diritto alla salute, bene individuale ed inestimabile ricchezza della comunità al quale, *non fit argumentum*, va scrupolosamente riservato una sostanziale tutela, dall'altro rifulge la libertà religiosa che, nel segnare il passo al principio personalista, si assume palpitante anima dell'intero assetto costituzionale.

Ciò che, invero, ci si domanda è se lo sbarramento disposto per tutte le cerimonie religiose *coram populo* - incluse le S. Messe e i rituali

---

In questa prospettiva, la persona stessa è chiamata a mobilitare tutte le energie disponibili per realizzare la propria vocazione e il bene altrui" (GIOVANNI PAOLO II, *Messaggio giubilare nell'ottava giornata mondiale del malato*, 11 febbraio 2000, n. 13, in [http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/messages/sick/documents/hf\\_jp-i\\_mes\\_19990806\\_world-day-of-the-sick-2000.html](http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/it/messages/sick/documents/hf_jp-i_mes_19990806_world-day-of-the-sick-2000.html)). V. DURANTE osserva che "fermo il ruolo della medicina, il livello effettivo di salute, intesa come benessere globale, sarà influenzato e dipenderà da altri tipi di competenze scientifiche o di politiche sociali" (*La salute come diritto della persona*, cit., p. 586).

<sup>116</sup> Corte Cost., 9 aprile 2013, n. 85, in <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2013&numero=85>.

<sup>117</sup> Corte Cost., 9 aprile 2013, n. 85, in <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2013&numero=85>.

<sup>118</sup> L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, cit., p. 28.



esequiali<sup>119</sup> - e le modalità di accesso nei sacri luoghi fluiscano davvero da una “proporzionale” e “ragionevole”<sup>120</sup> simmetria tra i due fondamentali diritti “senza pretese di assolutezza per nessuno di essi”<sup>121</sup>. La Chiesa, del resto, ha sempre avuto a cuore la salute dei *christifidelis* magnificandola in quanto “bene prezioso”<sup>122</sup>. Perciò, se nel raccomandare di “averne cura ragionevolmente”<sup>123</sup> esalta l’intrinseca e irrefutabile relazione tra salute fisica e benessere spirituale<sup>124</sup>, mai consentirebbe di metterla in pericolo, ancorché in via potenziale.

Fatto è che le autorità civili, nella soluzione dell'immanente conflitto hanno, *sic et simpliciter*, disposto di sospendere tutti i cerimoniali liturgici - persino deliberando sanzioni ai trasgressori<sup>125</sup> - rifugiando, in radice, l'idea di rituali svolti in assoluta sicurezza, ossia con l'ausilio dei presidi sanitari, nel rispetto delle distanze interpersonali e/o, comunque, in ossequio ad ogni altra disposizione precauzionale del caso. Si tratta di una scelta che, ancorché operata sull'onda dell'emergenza, ha *in toto* ignorato la concreta alternanza di mezzi potenzialmente idonei alla conquista degli obiettivi da raggiungere, di scelte cioè che, nel comportare il minor sacrificio, avrebbero rispettato la giusta simmetria tra i diritti coinvolti<sup>126</sup>.

---

<sup>119</sup> Cfr. Lett. b, n. 7: lett. E, n. 1, Ministero della Salute, *Indicazioni emergenziali connesse ad epidemia COVID-19 riguardanti il settore funebre, cimiteriale e di cremazione*, in <http://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2020&codLeg=73832&parte=1%20&serie=null>

<sup>120</sup> Cfr. Corte Cost., 9 aprile 2013, n. 85, cit.

<sup>121</sup> Corte Cost., 9 aprile 2013, n. 85, cit.

<sup>122</sup> Catechismo della Chiesa Cattolica n. 2288.

<sup>123</sup> Catechismo della Chiesa Cattolica n. 2288.

<sup>124</sup> Per un approfondimento sullo specifico tema si rinvia a **T. DI IORIO**, *La salute del civis-fidelis nei distinti ordini dello Stato e della Chiesa cattolica. Le aspettative ascetiche della persona nella connotazione del bene salute*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 23, 2015, p. 18.

<sup>125</sup> Cfr. **A. ZAMBRANO**, *Così ho detto basta e ho cacciato gli agenti che hanno profanato la chiesa*, in *La nuova bussola quotidiana* (<https://lanuovabq.it>), 20 aprile 2020.

<sup>126</sup> Le limitazioni, se insinuano il rischio “che insieme al sovvertimento del modo di vivere e di convivere, possa esserci anche quello del principio democratico” (**S. GULLINO**, *Coronavirus: libertà fondamentali e diritti costituzionali azzerati per decreto*, in *Targatocn*, [www.targatocn.it](http://www.targatocn.it), 9 maggio 2020), sono state giudicate “illogiche, incomprensibili ed incostituzionali” anche a Montecitorio (**A. PAGANO** in, *Libertà religiosa infiamma Montecitorio, scontro su diritto compresso da DPCM*, in *Il fatto nisseno*, 6 maggio 2020).





Perciò, se le norme varate travalicano la pretesa alterità rispetto agli ambiti di competenza<sup>127</sup>, non sembrano nemmeno fluire dal reclamato bilanciamento “proporzionato” e “ragionevole” tra diritto alla salute e libertà religiosa, rivelandosi persino contrastanti e illogiche<sup>128</sup>. Esse hanno di fatto causato un eccessivo ridimensionamento dell’esercizio del culto - *rectius* annientamento - privando il *civis-fidelis* di una dimensione che attiene alla sua più intima essenza<sup>129</sup>. E, in un siffatto contesto, ciò che ha assunto aspetti ancor più conturbanti concerne i dolorosi effetti cagionati dalle interdette funzioni esequiali.

Per i tanti “caduti” nessuna eccezione! Soli al momento del trapasso, senza vestizione<sup>130</sup>, senza rituali funebri - se non in sporadici casi - privati persino dell’affettuosa vicinanza dei propri familiari.

---

<sup>127</sup> Si tratta di un’ingerenza nell’impianto organizzativo ed operativo che ingenera inevitabili riflessi nella partecipazione dei singoli consociati.

<sup>128</sup> Esse, nell’ostacolare la celebrazione delle S. Messe *coram populo*, hanno precipuamente concesso solo una fugace visita nei luoghi di culto sulla via del disbrigo delle quotidiane pratiche. L’accesso dei fedeli nelle Chiese, tuttavia, è stato accondisceso “solo in occasione di spostamenti determinati da comprovate esigenze lavorative” o “da situazioni di necessità” e sempre che l’edificio fosse “situato(a) lungo il percorso”. Fatto è che le attività lavorative sono state perlopiù sospese, consentendosi lo svolgimento dei soli servizi di prima necessità e dei servizi pubblici essenziali, peraltro contingentati e presi d’assalto da clienti ed utenti. Gli addetti ad uffici e rivendite, gli acquirenti e/o utenti, dunque, difficilmente avuto avuto tempo per accedere a siffatti edifici dacchè impegnati in attività lavorative o nelle chilometriche file per accedere ai servizi di primaria necessità. Si aggiunga, poi, la necessità di esibire, in caso di controllo delle forze dell’ordine, la prescritta autocertificazione nella quale, oltre a specificare “il giorno e l’ora della celebrazione”, nonché, l’indirizzo della Chiesa, si sarebbero dovuto attestare i c.d. motivi legittimanti. Ma se la celebrazione *coram populo* era stata impedita per i fedeli quale indicazione vi poteva essere sul giorno e sull’ora della S. Messa e quali i motivi giustificativi? Né si comprende per quale ragione il cantore, l’organista e gli addetti ai servizi fotografici erano esclusi dalla partecipazione al rito nuziale e non dai rituali pasquali e su quali basi si ammetteva la celebrazione coniugale, negando, per converso, ogni altro rituale “similare” - ad esempio il battesimo - ove fossero osservate le medesime precauzioni.

<sup>129</sup> Va precisato che “Per i cattolici la privazione è stata poi particolarmente sofferta data la concomitanza con la ‘settimana santa’ e i riti della Pasqua. Tutti i cattolici del mondo porteranno nel loro cuore le immagini del Papa in una piazza san Pietro deserta che impartisce la benedizione *Urbi et orbi* il 27 marzo, la Domenica delle Palme, la via crucis, la messa della resurrezione” (A. FUCCILLO, *La religione “contagiata” dal virus? La libertà religiosa nella collaborazione Stato-Chiesa nell’emergenza covid-19*, cit.).

<sup>130</sup> Cfr. Lett. b, n. 4, Ministero della Salute, *Indicazioni emergenziali connesse ad epidemia COVID-19 riguardanti il settore funebre, cimiteriale e di cremazione*.



Eppure un'alternanza di strumenti, se era auspicabile oltre che dovuta, appariva fors'anche più rispondente all'anzidetta "proporzionata" e "ragionevole" compensazione tra gli interessi in gioco.

Per essi, al contrario, nessun'altra opzione.

Nessun saluto estremo, nemmeno con l'ausilio di speciali presidi di sicurezza sanitaria (mascherine, guanti, distanziamento sociale, occhiali protettivi ecc.), diversamente reputati idonei per i c.d. servizi pubblici essenziali. Né mediante "speciali misure cautelative"<sup>131</sup> come generalmente stabilito. Solo di recente si è concesso di celebrare riti funebri da svolgersi all'aperto, con la partecipazione di un massimo di quindici persone, l'uso di protezioni per vie respiratorie ed il rispetto della distanza di sicurezza<sup>132</sup>. Era davvero così impossibile e sconveniente attuare un siffatto disposto sin dall'inizio della fase emergenziale?

Eppure, nessuno potrà giammai dimenticare la totale impotenza dinanzi alle tante persone scomparse per Covid-19<sup>133</sup>, quella sfilata infinita, sconsolante e silenziosa di carri funebri avviati, senza saluto alcuno e senza attesi ed auspicati rituali, verso la distruzione degli infettivi feretri e della loro stessa dignità. Calpestare un siffatto valore, non solo insulta e mortifica l'uomo nella sua più intrinseca essenza di essere unico ed irripetibile ma vanifica pure il riconoscimento dei fondamentali diritti da esso promananti.

La morte, invero, per il *civis-fidelis* reclama "una sorprendente domanda di riti"<sup>134</sup>. Si tratta di una assennata incombenza che, se inevitabilmente fluisce dal primato della persona, dal pregio dell'umana dignità e dal doveroso ossequio ad infrangibili diritti, pretende pure il biunivoco e rigoroso rispetto dell'autonomia tra i due ordini<sup>135</sup>, basilare

---

<sup>131</sup> Cfr. art. 10, *Regolamento di polizia mortuaria*.

<sup>132</sup> Cfr. art. 1 lett. i) del DPCM 26 aprile 2020.

<sup>133</sup> Sullo specifico argomento, per tutti, vedi **A. GIANFREDA**, *Libertà religiosa e culto dei defunti nell'epoca del Coronavirus*, in *Osservatorio delle libertà ed Istituzioni religiose*, ([www.olir.it](http://www.olir.it)), 17 marzo 2020. Sul piano sociologico, vedi **C. GRIFFINI**, *La sfida relazionale del COVID19 alla malattia e alla morte: ricostruire l'ultima transizione delle relazioni familiari e sociali*, in *Osservatorio delle libertà ed Istituzioni religiose*, ([www.olir.it](http://www.olir.it)), 23 marzo 2020.

<sup>134</sup> **F. MAGNANI**, *Postfazione*, in <https://liturgico.chiesacattolica.it/wp-content/uploads/sites/8/2017/03/Conclusion-Magnani.pdf>.

<sup>135</sup> La collaborazione tra i due ordini si pone "al servizio della vocazione personale e sociale delle stesse persone umane" nel lungimirante scopo di una "sana collaborazione...secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo" (Concilium Oecumenicum Vaticanum II, *Constitutio pastoralis*, *Gaudium et Spes*, n. 76, 1).



binario e baluardo imprescindibile di un sistema di rapporti impregnato da un'anima liberal-democratica.

Il divieto di celebrare rituali fideistici di ogni sorta, nel determinare una grave restrizione dell'esercizio del culto<sup>136</sup>, si disvela inequivocabile termometro dell'effettivo disvalore della fede quale ingrediente imprescindibile della vita dei *cives-fideles*<sup>137</sup> sebbene, nel divieto delle attività liturgiche *coram populo*, i rituali religiosi abbiano vissuto una rinnovata fase di modernizzazione con celebrazioni in *streaming*<sup>138</sup>.

Fatto è che, proprio nel momento in cui i *cives-fideles* erano in preda al più totale smarrimento e necessitavano di essere confortati, rassicurati e rafforzati dall'unico medicamento utile a sorreggerli emotivamente, moralmente, psicologicamente e psichicamente, si è negata loro la possibilità di lenire, autogestire e metabolizzare quel drammatico disorientamento. Il virus, così, sembra aver manifestato i suoi contagiosi

---

<sup>136</sup> Sullo specifico tema, *ex multis*, vedi **F. ADERNO'**, *La messa è finita*, in <https://portalemisteri.altervista.org/blog/la-messa-e-finita/>; **A. LICASTRO**, *Il Lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *Consulta Online*, Rivista telematica ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), fasc. n. 1, 14 aprile 2020, p. 229 ss.; **M.L. LO GIACCO**, *In Italia è in quarantena anche la libertà di culto*, in *Diritto e Religioni nelle Società Multiculturali* ([diresom.net](http://diresom.net)), 12 marzo 2020, p. 1-8; **A. FUCCILLO**, **M. ABU SALEM**, **L. DECIMO**, *Fede interdetta? L'esercizio della libertà religiosa collettiva durante l'emergenza COVID-19: attualità e prospettive*, in *Calumet - Intercultural Law and Humanities Review*, 4 aprile 2020, p. 93 ss.; **S. MONTESANO**, *L'esercizio della libertà di culto ai tempi del Coronavirus*, in *Osservatorio delle libertà ed Istituzioni religiose*, ([www.olir.it](http://www.olir.it)), 20 marzo 2020; **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*, in *Osservatorio delle libertà ed Istituzioni religiose*, ([www.olir.it](http://www.olir.it)), 7 aprile 2020; **A. RICCARDI**, *Il coronavirus e la sospensione delle messe: così c'è il rischio di sottovalutare la solitudine*, in *Corriere della sera*, 8 marzo 2020; **R. SACCENTI**, *Il digiuno liturgico nella Quaresima segnata dal Covid-19*, in *Osservatorio delle libertà ed Istituzioni religiose*, ([www.olir.it](http://www.olir.it)), 12 marzo 2020.

<sup>137</sup> Per di più "Il problema [...] non si pone solo in prospettiva giuridica, ma anche teologica: poiché esso riguarda la relazione non solo tra l'esercizio pubblico del culto e la tutela della salute e dell'integrità fisica, ma anche tra il sacramento inteso come strumento di salvezza e l'esistenza terrena del fedele (**V. PACILLO**, *La sospensione*, cit.)

<sup>138</sup> Ritiene di doversi dare "più spazio ai riti a distanza" **G. MACRI'** per il quale "Immaginare...che in tempi di pandemia da Coronavirus i fedeli possano arrivare a pretendere l'espletamento "tradizionale" della liturgia, può solo trovare riscontro all'interno di cerchie molto ristrette. Al contrario, gli esempi recenti sembrano confermare la disponibilità di molti praticanti (cattolici in primis) a sperimentare un modello di chiesa kerigmatico anziché gerarchico e istituzionale" (*La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello "stato di emergenza" e nuove opportunità pratiche di socialità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica {[www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)}, fascicolo 9 del 2020, p. 31).



esiti persino *in sphaera spirituali* dei cittadini devoti, rivelando l'integrale misconoscimento dei loro intimi bisogni ascetici e, per l'effetto, l'attitudine di essi ad incidere sull'integrale stato del loro stesso benessere.

La fede, invero, ha per i credenti pregi e valori ineludibili che non possono essere ignorati, né le loro ascetiche esigenze contano meno di capricci, desideri e/o bisogni soddisfatti da un tabaccaio o da un edicolante. Sì che, se non è tollerabile alcuna "capitolazione della fede davanti al coronavirus"<sup>139</sup>, il dissenso ha via via infiammato gli animi dei fedeli e dei prelati<sup>140</sup> anche a causa delle interruzioni di svariate cerimonie liturgiche<sup>141</sup>, dalle forze dell'ordine operate su tutto il territorio nazionale<sup>142</sup>. Si tratta di numerose ed irragionevoli irruzioni, finanche attinenti a cerimoniali svolti nel rispetto delle misure sanitarie. Esse, se instillano perplessità e sospetti sull'ulteriore *vulnus* inferto agli Accordi<sup>143</sup>, segnano pure il passo a perpetrate infrazioni di specifiche fattispecie penalistiche<sup>144</sup>.

---

<sup>139</sup> R. RAVASIO, *La capitolazione della Fede davanti al coronavirus*, in *La nuova bussola quotidiana*, (<https://lanuovabq.it>), 8 marzo 2020.

<sup>140</sup> Si menziona, al riguardo, la richiesta di riapertura avanzata, in data 18 aprile 2020, dalla Fraternità Sacerdotale S. Pio X ai Presidenti del Senato, dei Ministri e al Ministro dell'Interno. Il testo è disponibile in <https://chiesaepostconcilio.blogspot.com/2020/04/istanza-ufficiale-per-la-riapertura-dei.html>. L'istanza è stata proposta a seguito dell'o.d.g. dell'On. Pillon, approvata dal Senato, per la quale le "limitazioni a libertà e diritti fondamentali sono ingiustificate, nella misura le cerimonie avvengano in collegamento da remoto o l'ingresso nei luoghi di culto avvenga con modalità tali da assicurare il rispetto delle distanze" (ODG G1.102 approvato dal Senato della Repubblica l'8 aprile 2020 in [https://fsspx.it/sites/sspx/files/media/ita-district/pdf/2020-04-08\\_-\\_odg\\_pillon\\_pagg.\\_2425.pdf#page=25](https://fsspx.it/sites/sspx/files/media/ita-district/pdf/2020-04-08_-_odg_pillon_pagg._2425.pdf#page=25)),

<sup>141</sup> Cfr. F. AMABILE, *Coronavirus, il sacerdote durante la Messa invita i fedeli a ribellarsi: "Uscite dalle catacombe e chiedete l'apertura delle chiese"* in *Il Secolo XIX*, 28 aprile 2020). Tra i numerosi vedi Cfr. M. TOSATTI, *La messe in streaming interrotta dalla polizia locale*, in *Stilum Curiae* ([www.marcotosatti.com](http://www.marcotosatti.com)), 15 marzo 2020; A. ZAMBRANO, *Così ho detto basta e ho cacciato gli agenti che hanno profanato la chiesa*, cit.; A. ZAMBANO, *Messe interrotte e preti multati: parte la class action*, in *La nuova bussola quotidiana*, (<https://lanuovabq.it>), 18 aprile 2020.

<sup>142</sup> Una recentissima interruzione si è verificata con riferimento ad un rito funebre, celebrato in conformità alle ultime disposizioni, destando la reazione dei presenti. Sul punto *Lecce, vigilessa interrompe funerale e chiede nome dei presenti: scoppia il caos*, in *Il messaggero*, 11 maggio 2020.

<sup>143</sup> Art. 5, 2, Accordo di Villa Madama.

<sup>144</sup> Cfr. art. 405 c.p. Cfr. R. SANTORO, *La tutela penale del sentimento religioso ai tempi del Covid-19: il caso del turbamento di funzioni religiose da parte delle Forze dell'ordine*, in *Osservatorio delle libertà ed Istituzioni religiose*, ([www.olir.it](http://www.olir.it)), 22 aprile 2020.



Non solo. Le misure emergenziali hanno persino consentito alle radici civili una rapida e pregnante invasione della liturgia pasquale, quasi ad effigiare l'organizzazione di un mero pubblico servizio e/o di un qualsivoglia ufficio della pubblica amministrazione. Paradossalmente è stato il Ministro dell'Interno<sup>145</sup> (sic!) che ha indicato i soggetti partecipanti (celebranti, il diacono, il lettore, l'organista, il cantore e gli operatori addetti alle operazioni tecniche di "trasmissione") ai riti della Settimana Santa e alle "celebrazioni similari" (quali?). Ed è sempre il Ministro dell'Interno che ha deciso che, tra tutte le cerimonie religiose, poteva essere officiato solo il rito matrimoniale (sic!) "alla sola presenza del celebrante, dei nubendi e dei testimoni"<sup>146</sup>, non anche il battesimo e/o "cerimonie similari".

Sulla scia di una siffatta dimensione i Vescovi italiani hanno denunciato di non poter "accettare di vedere compromesso l'esercizio della libertà di culto", puntualizzando che "l'impegno al servizio verso i poveri, così significativo in questa emergenza, nasce da una fede che deve potersi nutrire alle sue sorgenti, in particolare la vita sacramentale"<sup>147</sup>. Si tratta dell'euritmica realizzazione di un unico interesse: l'integrale benessere del *civis-fidelis* nelle sue molteplici sfumature.

Giova rilevare, in tal guisa, che l'asimmetrico bilanciamento, sembra essersi palesato in tutta la sua portata anche alla luce del Protocollo che ne è seguito<sup>148</sup>. Il documento - siglato tra la CEI e il governo italiano - si appalesa frutto di una dura e tenace battaglia dei Vescovi

---

<sup>145</sup> Direzione Centrale degli Affari dei Culti, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Nota a Mons. I Maffei su *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*, 27 marzo 2020, cit.

<sup>146</sup> Direzione Centrale degli Affari dei Culti, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Nota a Mons. I Maffei su *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*, 27 marzo 2020, cit.

<sup>147</sup> Cfr. **R.B.**, *Coronavirus Covid-19: CEI su DPCM Fase 2*, 26 aprile 2020, in <https://www.agensir.it/quotidiano>. A tal proposito v., anche: **P. RODARI**, *Coronavirus Fase 2, Camillo Ruini: "Giusta la protesta dei vescovi, il governo riconosca che ha ecceduto"*, in *La Repubblica*, 27 aprile 2020.

<sup>148</sup> Cfr. **CEI**, *Nota sul protocollo per la ripresa delle celebrazioni con il popolo*, 7 maggio 2020. Il documento è fluìto dalla collaborazione tra la Conferenza Episcopale Italiana, il Presidente del Consiglio, il Ministro dell'Interno - nelle sue precipue articolazioni: il Prefetto del Dipartimento per le Libertà civili, l'Immigrazione e il Capo di Gabinetto- e con l'ausilio del Comitato Tecnico-Scientifico.



italiani per “tenere unite le esigenze di tutela della salute pubblica con indicazioni accessibili e fruibili da ogni comunità ecclesiale”<sup>149</sup>.

Nel Protocollo, unitamente ai suggerimenti sulle precauzioni da osservare durante le funzioni liturgiche e sulle informazioni da riservare ai fedeli, sono state precisate sagaci misure per l'igienizzazione dei locali e degli oggetti, nonché, per una prudente celebrazione dei riti. Esse hanno consentito, per tal modo, un graduale *rentrée* alle cerimonie religiose *coram populo* correlandole al rispetto delle misure prudenziali di natura epidemiologica da SARS-Cov-2, evidentemente, per sé stesse reputate idonee alla tutela della salute dei *cives fideles* soltanto per il secco intervento delle autorità ecclesiastiche.

Nella delineata dinamica, se il documento, ha pure ricondotto al parroco la competenza ad individuare la capienza massima dell'edificio al fine di assicurare un adeguato distanziamento delle persone, la reclamata sinergia tra le Alte parti - dalla CEI a chiare lettere sollecitata - rafforza l'acclarata convenienza a che essa dovesse/potesse tempestivamente attuarsi fin dall'inizio della fase emergenziale, nel rispetto dell'alterità delle competenze.

Ciò detto, merita rilievo la paventata probabilità che le emergenze sanitarie possano ripetersi nel prossimo futuro, ancorché a fasi alterne<sup>150</sup>. Si tratta di un allarme lanciato dalla comunità scientifica e persino dall'Organizzazione Mondiale della Sanità che ha sollecitato “to prepare, prevent and respond to emerging pathogens”<sup>151</sup>. E, in una siffatta eventualità, forse sarà difficile tollerare che quanto accaduto possa giammai riproporsi.

Stando così le cose sarebbe opportuno sollecitare chiarimenti solenni plasmati sulla via della reciproca indipendenza e sovranità affinché, in futuro, le radici civili non abbiano ad attecchire su atti

---

<sup>149</sup> Cfr. CEI, *Nota sul protocollo per la ripresa delle celebrazioni con il popolo*, 7 maggio 2020.

<sup>150</sup> A tal proposito Tedros Adhanom Ghebreyesus, direttore generale dell'OSM, ha denunciato: “The COVID-19 pandemic will eventually recede, but there can be no going back to business as usual. We cannot continue to rush to fund panic but let preparedness go by the wayside. As we work on responding to this pandemic, we must also work harder to prepare for the next one. Now is an opportunity to lay the foundations for resilient health systems around the world, which has been ignored for too long (WHO, *Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 6 May 2020, in <https://www.who.int>).

<sup>151</sup> WHO, *Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, cit.



concernenti attività squisitamente liturgiche, come le celebrazioni di Messe, rituali e cerimoniali fideistici.

La sinergica collaborazione tra le Alte parti - l'una civilistica, le altre confessionali - effigia, del resto, la pietra angolare della nostra società, il perno centrale su cui sventola, orgoglioso, il vibrante vessillo della promozione dell'uomo nella sua intima correlazione con i diritti di libertà e con la sua stessa dignità.

La questione, per altro verso, potrebbe dare rinnovato vigore e giusto impulso all'approvazione di una legge sulla libertà religiosa, da tempo sollecitata<sup>152</sup>, che renda merito all'attuazione concreta e completa

---

<sup>152</sup> Tra i numerosi disegni proposti si ricorda il progetto recante le *"Norme in materia di libertà di coscienza e di religione"*. Si tratta di un documento proposto dalla Fondazione per l'Analisi, gli Studi e le Ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sulla innovazione nelle amministrazioni pubbliche (ASTRID). Il testo integrale è disponibile in <http://www.nev.it/nev/wp-content/uploads/2017/04/Proposta-Gruppo-Astrid.pdf>. Il progetto è stato preceduto da una serie di iniziative tra le quali: disegno del Consiglio dei Ministri, 13 settembre 1990, sulle *"Norme sulla libertà religiosa e abrogazione sulla legislazione dei culti ammessi"*; proposta, del 3 luglio 1997, n. 3947, avanzata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, R. Prodi, recante *"Norme sulla libertà religiosa ed abrogazione della legislazione sui culti ammessi"*; proposta del 14 settembre 2001, n. 1576, redatta dai deputati V. Spini e altri, recante *"Norme sulla libertà religiosa ed abrogazione della legislazione sui culti ammessi"*; proposta del 6 novembre 2001, n. 1902, d'iniziativa del deputato G. Molinari, recante *"Norme sulla libertà religiosa"*; proposta di legge del 18 marzo 2002, n. 2531, del Presidente del Consiglio dei Ministri, S. Berlusconi, recante *"Norme sulla libertà religiosa ed abrogazione della legislazione sui culti ammessi"*; proposta di legge del 28 aprile 2006, n. 36, avanzata dal deputato M. Boato, recante *"Norme sulla libertà religiosa ed abrogazione della legislazione sui culti ammessi"*; proposta di legge del 28 aprile 2006, n. 134, d'iniziativa dei deputati V. Spini e altri, recante *"Norme sulla libertà religiosa ed abrogazione della legislazione sui culti ammessi"*; disegno di legge del 12 settembre 2006, n. 945, proposto dal senatore L. Malan recante *"Norme sulla libertà religiosa ed abrogazione della legislazione sui culti ammessi"*; disegno di legge, del 14 novembre 2006, n. 1160, dei senatori M. Negri e altri, recante *"Norme sulla libertà religiosa ed abrogazione della legislazione sui culti ammessi"*; proposta di legge del 29 aprile 2008, n. 448, avanzata dai deputati R. Zaccaria ed altri, recante *"Norme sulla libertà religiosa"*; disegno di legge del 20 maggio 2008, n. 618, d'iniziativa della senatrice M. Negri, recante *"Norme sulla libertà religiosa ed abrogazione della legislazione sui culti ammessi"*; proposta di legge del 10 febbraio 2009, n. 2186, d'istanza dei deputati R. Zaccaria ed altri, recante *"Disposizioni per l'attuazione del diritto di libertà religiosa in materia di edifici di culto"*; proposta di legge del 7 luglio 2010, n. 3613, d'iniziativa del deputato I. Mignoli, recante *"Norme sulla libertà religiosa ed abrogazione della legislazione sui culti ammessi"*; disegno di legge del 9 marzo 2011, n. 2606, proposto dai senatori L. Malan ed altri, recante *"Norme per la tutela della libertà religiosa nei rapporti internazionali"*; disegno di legge del 17 maggio 2011, n. 4361, proposto dal senatore M. Bianconi recante *"Modifiche agli artt. 3, 8, 17, 18 e 19 della Costituzione, in materia di principio di uguaglianza sostanziale, di tutela e promozione del paesaggio e patrimonio storico, artistico e culturale, di libertà di riunione, di libertà di associazione e di libertà di religione"*.



delle garanzie costituzionali, senza lasciare ombre da far riflettere in via interpretativa e senza che si possa mai consentire, ancorché in via emergenziale, la quarantena dell'anima dei *cives-fideles*.