

Antonio Fuccillo, Miriam Abu Salem, Ludovica Decimo

Fede interdetta?

L'esercizio della libertà religiosa collettiva durante l'emergenza COVID-19: attualità e prospettive.¹

Abstract

In response to the Covid-19 epidemic, the government and local authorities have adopted measures which restrict religious freedom. The Italian authorities have imposed urgent and binding ordinances suspending all religious ceremonies, and have limited access to places of worship. These measures are justified by an emergency decree aimed at the protection of public health.

Is such banning of religious practice entirely legitimate? The Italian Constitution stipulates that religious freedom can only be limited in certain manifestations and under specific conditions. Precise time constraints must be adhered to, and restrictions must be balanced against other constitutional rights including, of course, the right to health.

The adopted measures taken by the government are applicable to religious denominations that have cooperated with the State. These denominations, in fact, have anticipated the needs of the State towards the protection of public health by closing places of worship and encouraging the faithful to practice autonomously. This state of emergency has ultimately strengthened the cooperation and understanding between State and denominations in important ways.

The extraordinary health emergency that our country is experiencing, however, must lead the jurist to ask some fundamental questions. Will it happen again? Could there be other future events which will call for the limitation of individual and collective religious freedom? Might the State and religious denominations collaborate together in advance of such events in accordance with the principles of bi-laterality? These questions must be answered promptly in order to safeguard the right to religious freedom and the autonomy of religious denominations from possible regulatory circumvention.

Keywords: Religious Freedom, Place of Worship, Covid-19, Pandemic, Public Health.

Abstract

Il Governo e le autonomie locali, per fronteggiare l'epidemia da Covid-19, hanno adottato provvedimenti restrittivi della libertà religiosa. Le ordinanze contingibili ed urgenti e i D.L. hanno infatti disposto la sospensione dei riti e manifestazioni di culto e la limitazione all'accesso dei luoghi sacri, giustificati da una ragione di urgenza-emergenza per la tutela della salute pubblica.

Tali provvedimenti che interdicono la fede sono del tutto legittimi? La libertà religiosa non è un diritto limitabile, ma è comprimibile in alcune sue manifestazioni nel rispetto delle regole dell'ordinamento

¹ Il contributo è frutto della ricerca e dell'interazione personale tra gli Autori ed è a loro imputabile nella sua interezza. Gli Autori, tuttavia, ne hanno curato singole sezioni. Nello specifico, sono imputabili ad Antonio Fuccillo i paragrafi 1, 2, 3, 6; a Miriam Abu Salem il paragrafo 5; a Ludovica Decimo il paragrafo 4.

costituzionale. Ciò è possibile con precisi vincoli temporali e sulla base di provvedimenti proporzionati e basati su reali esigenze di necessità ed urgenza a tutela di altrettanti valori costituzionalmente protetti come appunto la salute.

Le misure adottate sono però avvertite come necessarie anche dalle confessioni che hanno collaborato con lo Stato. Le confessioni religiose non hanno contrastato i provvedimenti limitativi dei propri spazi di libertà e dell'esercizio del culto dei propri fedeli, ma hanno disposto autonomamente la chiusura di spazi ed edifici, invitando i fedeli a tenere atti di culto individuali. Ne discende una preziosa cooperazione tra Stato e religioni per contrastare l'emergenza sanitaria e tutelare la salute pubblica.

La straordinaria emergenza sanitaria che sta vivendo il nostro paese deve però indurre il giurista a porsi alcune domande fondamentali. Potrà accadere di nuovo? Ci potranno essere altri eventi per i quali sarà necessario comprimere la libertà religiosa individuale e collettiva? È possibile ipotizzare che ciò avvenga con modalità concordate preventivamente con le stesse confessioni religiose, in ossequio al principio di bilateralità pattizia? A tali domande è necessario fornire prontamente delle risposte per salvaguardare il diritto di libertà religiosa e l'autonomia delle confessioni religiose da possibili prevaricazioni normative.

Keywords: Libertà religiosa, luogo di culto, Covid-19, pandemia, salute pubblica.

1. I provvedimenti restrittivi per “i riti religiosi” nella normativa speciale anti-epidemia

La diffusione del *coronavirus* in Italia ha spinto il Governo all'assunzione di alcuni provvedimenti limitativi delle libertà personali della popolazione residente. Con il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 recante “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19², si è disposto che: “1. Allo scopo di evitare il diffondersi del COVID-19, [omissis] le autorità competenti sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica. 2. Tra le misure di cui al comma 1, possono essere adottate anche le seguenti: a) divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area; b) divieto di accesso al comune o all'area interessata; c) sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico; d) sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza; e) sospensione dei servizi di apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'efficacia delle disposizioni regolamentari sull'accesso libero o gratuito a tali istituti e luoghi; f) sospensione dei viaggi d'istruzione organizzati dalle istituzioni scolastiche del sistema nazionale d'istruzione, sia sul territorio nazionale sia all'estero, trovando applicazione la disposizione di cui all'articolo 41, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79; [omissis] j) chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità; k) chiusura o limitazione dell'attività degli uffici pubblici, degli esercenti attività di pubblica utilità e servizi

² Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana - Serie Generale n.45 del 23-02-2020.

pubblici essenziali di cui agli articoli 1 e 2 della legge 12 giugno 1990, n. 146, specificamente individuati; [omissis] n) sospensione delle attività lavorative per le imprese, a esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità e di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare; o) sospensione o limitazione dello svolgimento delle attività lavorative nel comune o nell'area interessata nonché delle attività lavorative degli abitanti di detti comuni o aree svolte al di fuori del comune o dall'area indicata, salvo specifiche deroghe, anche in ordine ai presupposti, ai limiti e alle modalità di svolgimento del lavoro agile, previste dai provvedimenti di cui all'articolo 3".

Detti provvedimenti (art. 3) cioè "le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale". Le misure per contrastare il diffondersi del contagio da Coronavirus sono state prorogate fino al 13 aprile, ai sensi del DPCM 1 aprile 2020.

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

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

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

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

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

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

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

di culto, purché si evitino assembramenti e si assicuri la distanza tra i frequentatori non inferiore a un metro”.

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

Sull’interpretazione dei DCPM e dei decreti-legge è intervenuta la Direzione Centrale degli Affari dei Culti³, la quale ha evidenziato che salvo diversa disposizione delle autorità religiose non è stata disposta alcuna chiusura dei luoghi di culto. Le celebrazioni liturgiche non «sono di per sé vietate, ma possono continuare a svolgersi senza la partecipazione dei fedeli, per evitare raggruppamenti che potrebbero diventare potenziali occasioni di contagio. Le celebrazioni liturgiche senza il concorso dei fedeli e limitate ai soli celebranti e agli accoliti necessari per l’officiatura non rientrano nel divieto normativo, in quanto si tratta di attività che coinvolgono un numero ristretto di persone e, attraverso il rispetto delle opportune distanza e cautele, non rappresentano assembramenti o fattispecie di potenziale contagio che possano giustificare un intervento normativo di natura limitativa». La nota, altresì precisa che «analoghe considerazioni possono essere estese ai matrimoni che non sono vietati in sé» dal momento che la norma inibisce le cerimonie pubbliche, civili e religiose, solo al fine di evitare assembramenti che siano occasione di contagio virale. Ove dunque il rito si svolga alla sola presenza del celebrante, dei nubendi e dei testimoni - e siano rispettate le prescrizioni sulle distanze tra i partecipanti - «esso non è da ritenersi tra le fattispecie inibite dall’emanazione delle norme in materia di contenimento dell’attuale diffusione epidemica di Covid-19». Sembra invece addirittura limitato, se non compresso, il diritto alla pietà dei defunti⁴.

Ai DPCM è seguita, altresì, la decretazione di urgenza dei Presidenti delle Regioni. Il decreto n. 34 del 21 marzo 2020 del Presidente della Regione Piemonte, dispone al punto n. 27 che «nei luoghi di culto, seppur aperti, siano sospese le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri. L’accesso è consentito in forma contingentata e nel rispetto delle misure necessarie a garantire la sicurezza interpersonale di 1 metro». Analogamente, l’ordinanza n. 514 del 21 marzo 2020, del Presidente della Regione Lombardia ha disposto, al punto n. 22 che «sono aperti i luoghi di culto e sospese le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri. L’accesso ai luoghi di culto è consentito in forma contingentata e nel rispetto delle misure necessarie a garantire la distanza di

³ Il Ministero dell’Interno - Direzione centrale degli Affari dei culti (prot. 3617, 27 marzo 2020) - ha precisato che le misure adottate per il contenimento dell’epidemia incidono sui diritti costituzionali, ivi compreso il diritto di libertà religiosa. La nota ministeriale ricorda che spetta all’autorità ecclesiastica, nell’ambito della propria sfera di competenze, qualsiasi decisione circa la chiusura o l’apertura degli edifici di culto, precisando che, al verificarsi della seconda opzione, l’ingresso dei fedeli resta subordinato al rispetto delle regole statali - distanza minima tra i fedeli e divieto di qualsiasi forma di assembramento -. L’accesso alle chiese resta però subordinato alle situazioni di necessità previste all’interno del modello di autocertificazione ministeriale ed è limitato all’edificio di culto situato lungo tale percorso.

⁴ *Deorum manium iura sancta sunt*, come ammoniva in epigrafe ai *Sepolcri* Ugo Foscolo, citando il *De legibus* di Cicerone che, a sua volta, si riferiva alle XII Tavole.

sicurezza interpersonale di un metro»⁵. Analogamente il decalogo n. 3796 dell'11 marzo 2020 pubblicato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome prevede che «fino al 3 aprile sono sospese su tutto il territorio nazionale tutte le cerimonie civili e religiose, compresi i funerali. Pertanto, è sospesa anche la celebrazione della messa e degli altri riti religiosi, come la preghiera del venerdì mattina per la religione islamica. Sono consentiti l'apertura e l'accesso ai luoghi di culto, purché si evitino assembramenti e si assicuri la distanza tra i frequentatori non inferiore a un metro».

L'ordinanza contingibile e urgente del Ministero della Salute d'intesa con il Presidente della Regione Veneto, n. 1 del 23 febbraio 2020, ha disposto la sospensione di qualsiasi manifestazione o iniziativa di eventi in luogo pubblico o privato sia in luoghi chiusi sia aperti al pubblico di natura religiosa.

Non tutti i provvedimenti urgenti delle regioni italiane hanno unilateralmente limitato, per tutelare la salute pubblica, l'esercizio della libertà di culto. La Regione Marche ha, infatti, inizialmente preferito un intervento concordato con le comunità religiose, rinviando per la sospensione delle funzioni religiose ai provvedimenti delle autorità ecclesiastiche. Nella nota esplicativa dell'ordinanza del Presidente della Giunta n. 1 del 25 febbraio 2020, è previsto che per la celebrazione delle funzioni religiose si rinvia alle disposizioni adottate dai Vescovi⁶ delle Marche nonché alle altre eventuali disposizioni adottate dalle altre comunità religiose.

Si tratta, quindi, di una sospensione dei riti religiosi e di una limitazione all'accesso dei luoghi di culto, operata con atti di alta amministrazione basati sull'art. 3 del D.L. 6/2020, giustificati da una ragione di urgenza-emergenza e motivati in base alla precettività⁷ dell'art. 32 della Costituzione che, come è noto, stabilisce che «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti». Il medesimo articolo poi, per la verità, continua statuendo che «nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge» ed è evidente che la «quarantena» è, seppure a scopo preventivo, un trattamento sanitario obbligatorio; questa però è altra questione, che non interessa ai fini del presente lavoro.

Al di là delle riflessioni sulla opportunità sociale e politica di tali provvedimenti che possono essere formulate dall'opinione pubblica, il giurista deve domandarsi altro. Occorre, cioè, chiedersi se tali provvedimenti siano legittimi, quali sono le corrette modalità operative per lo svolgimento di culti religiosi, ed eventualmente se vi sono dei correttivi da apportare e di quale misura⁸. Il tutto deve

⁵ Sulla medesima scia si colloca anche l'ordinanza sindacale del Comune di Sesto San Giovanni, del 23 febbraio 2020 n. 6, con la quale si dispone la sospensione di tutte «le attività rivolte al pubblico svolte da Parrocchie, oratori, professioni di culto e associazioni culturali e religiose di Sesto San Giovanni».

⁶ La nota esplicativa, infatti, rinvia all'allegato n. 1 il quale riporta il comunicato stampa del 25 febbraio dei Vescovi delle Marche.

⁷ Per i primi commenti relativi ai recenti decreti, si veda Baldini (2020a), Baldini (2020b), Buzzacchi (2020), Azzariti (2020), Pappone (2020), Cavino (2020), Noccelli (2020), Cuocolo (2020), De Giorgi Cezzi (2020), Francario (2020), Caravita (2020), Petrini (2020), Stegher (2020), Mandato (2020).

⁸ Per i primi commenti della dottrina ecclesiasticistica sugli effetti della pandemia sul diritto di libertà religiosa è possibile consultare i siti www.olir.it e www.diresom.net che hanno predisposto delle apposite sezioni, costantemente aggiornate, che raggruppano documenti e commenti. In particolare, si vedano i contributi di Abu Salem (2020), Balsamo (2020), Bilotti (2020), Consorti (2020), Fiorita (2020), Gianfreda (2020), Griffini (2020), Guzzo (2020), Introvigne (2020), Lapi (2020), Lo Giacco (2020), Martinelli (2020), Montesano (2020), Moretti (2020), Pacillo (2020), Saccenti (2020), Tarantino

essere rapportato anche al piano della libertà personale che è comunque il “quadro in cui si deve leggere la tensione costituzionale rivolta alla religione, che tocca innanzitutto un piano relazionale tra le persone (*orizzontale*) e poi anche un livello istituzionale (*verticale*) che coinvolge sia i rapporti delle persone con le autorità civili sia di queste con quelle confessionali”⁹. Le vicende al centro della presente indagine forniscono l’occasione per testare la tenuta e il livello di tali “tensioni” costituzionali. È bene ricordare che ove sono possibili limitazioni delle libertà con atti di autorità, la Costituzione lo prevede espressamente. L’art. 17 Cost., infatti, in tema di “adunanze” precisa che la pubblica autorità può vietarle per “comprovati motivi di sicurezza o d’incolumità pubblica”. Tale indicazione manca nel dettato dell’art. 19 Cost.

È necessario allora rifarsi in via principale all’impianto normativo che regge la disciplina del fenomeno religioso nel nostro ordinamento giuridico.

2. La libertà religiosa “aggregata” e le eventuali limitazioni alla stessa nella Costituzione della Repubblica

La libertà religiosa è, come generalmente noto, un diritto garantito a livello costituzionale. L’art. 19 della Carta recita che “tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume”¹⁰. Tale norma disciplina contenuti e modalità di esercizio della libertà di religione, e garantisce a tutti (cittadini e non cittadini) il diritto di esercitare in forma individuale e associata il proprio culto in pubblico e in privato, con il solo limite dei riti contrari al buon costume.

L’ampia formulazione della norma è indice dell’importanza che da sempre il diritto di libertà di religione riveste nella Costituzione che lo annovera tra i diritti fondamentali. Il dettato dell’art. 19 Cost., poi, ben si combina con l’art. 8, I comma della Carta, che riconosce a tutte le confessioni religiose eguali spazi di libertà e ai loro fedeli eguale dignità nel compiere qualsiasi atto di culto.

È largamente diffusa l’opinione in dottrina che nella formulazione del testo letterale della norma costituzionale si è volutamente evitato qualsiasi esplicito riferimento all’ordine pubblico, a escludere che in qualsiasi modo il legislatore ordinario potesse intervenire nel limitare l’esercizio della libertà religiosa. La Carta riconosce la particolare natura della libertà religiosa proprio quale diritto fondamentale dell’uomo e, quindi, in alcun modo limitabile se non nei riti contrari al buon costume, concetto legato al tempo in cui si vive e perciò condizionato da fattori antropologici piuttosto che politici. Occorre infatti avvertire che quando si parla di diritto di libertà religiosa non si esaurisce il campo ancora più vasto della “libertà religiosa” in quanto comprimerla in un diritto compiuto

(2020). Sullo stesso tema si vedano anche i contributi apparsi su Calumet di Bilotti (2020) e Philippopoulos-Mihalopoulos (2020); Khosronejad (2020).

⁹ Consorti (2020, 37-38).

¹⁰ Sull’art. 19 della Carta costituzionale la bibliografia è vasta. In questa sede è possibile tuttavia richiamare Catalano (1957); Fedele (1963); Jemolo, (1979); D’Avack (1974); Musselli (1994); Ferrari (1996); Cardia (1998); Di Marzio (2000); Ferlito (2002); Lillo (2006); Ricca (2006); Mirabelli (2007); Guazzarotti (2008); Pacillo (2012).

equivale un poco a limitarla¹¹. Essa è infatti più ampia e ricomprende comportamenti e ritualità che addirittura non sempre sono di stretta pertinenza del diritto.

Le limitazioni all'esercizio della libertà religiosa sono pertanto sottratte al "potere politico" e di conseguenza agli atti normativi da quest'ultimo prodotti, siano essi leggi ordinarie o atti amministrativi, sia a livello nazionale sia a livello regionale e locale. Si può senza dubbio affermare che la libertà religiosa non è un diritto comprimibile.

Tra gli aspetti che caratterizzano, sotto il profilo giuridico, il diritto di libertà religiosa, è bene sottolineare – ai fini della presente indagine – che la norma costituzionale (art.19) è costruita su alcuni valori di base:

a) *"Tutti hanno il diritto di professare la propria fede religiosa"*

si riconosce ad ogni individuo, chiunque esso sia, il diritto di professare la propria fede religiosa senza, peraltro, alcun condizionamento confessionale e senza legarlo ad alcuna appartenenza a gruppi religiosi. Chiunque può quindi riferirsi ad un proprio credo, compiere atti di culto, esercitare i propri riti che non devono in alcun modo essere riferibili a ritualità conosciute od a confessioni religiose riconosciute come tali. È una libertà dei singoli, piena e non comprimibile in stereotipi già preconfezionati, o conformati al costume sociale della maggioranza.

b) *"in qualsiasi forma individuale o associata"*

si riconosce pienamente il diritto ad esplicitare la propria religiosità sia in privato, cioè con il compimento di atti di culto individuali percepibili all'esterno oppure meramente interiori, che in forma associata partecipando a riti collettivi. In tale previsione è anche pienamente riconoscibile il *favor* dell'ordinamento verso l'associazionismo religioso, in ossequio anche alla generale libertà di associarsi prevista nell'art. 18 Cost., e del divieto di discriminazione contenuto nell'art. 20 Cost.

Tale previsione va poi direttamente collegata al riconoscimento della "libertà di coscienza", ovvero al generale riconosciuto diritto ad essere "se stessi". Ciascuno, in virtù del proprio credo religioso, ha la possibilità di seguirne i precetti attraverso l'esecuzione di condotte in obbedienza alle prescrizioni della propria fede e alle norme del diritto confessionale. La Costituzione riconosce, quindi, il diritto di "pensare" ma anche quello di "condotta" che è di fondamentale percezione per un giurista. L'appartenenza di fede porta quest'ultimo a esercitare scelte che si ripercuotono nell'alveo giuridico, economico e sociale. Il rispetto delle osservanze può anche condurre a conflitti di lealtà con l'ordinamento secolare, conflitti che non è sempre semplice risolvere. Le obiezioni di coscienza garantite dai più evoluti sistemi giuridici si collocano proprio in tale ambito, garantendo ai fedeli il diritto di disobbedienza civile in ossequio al diritto (quivi riconosciuto e tutelato) di credere e osservare. Assodato che un tale diritto è pienamente riconosciuto dalla Carta è evidente che il suo esercizio va comunque commisurato agli altri tutelati al medesimo livello, mentre in alcun modo sembra limitabile la "libertà di coscienza" garantita a ciascun individuo.

c) di *"esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume"*

tale parte dell'art. 19 Cost. si riferisce essenzialmente al compimento degli atti di culto, ancorché già ricompresi nella dizione di cui al precedente punto "b".

La norma intende proteggere la ritualità religiosa, riconosce cioè il diritto a esercitare sia in privato che in pubblico i riti della propria religione. È chiaro che i costituenti avevano l'idea dei riti delle

¹¹ Ricca (2012)

confessioni di matrice “giudaico-cristiana” presenti nelle tradizioni del popolo e dai più percepite come tali. Il solo limite imposto del “buon costume” testimonia infatti l’idea di svincolare da qualsiasi limitazione di “ordine pubblico” l’impedimento ai riti religiosi. Si è voluto evitare che norme di polizia o comunque amministrative potessero in alcun modo impedire l’esercizio dei riti religiosi¹². Si è infatti concordi nel differenziare le adunanze religiose da quelle di altro genere regolate dall’art.17 della Carta.

Se si pensa, ad esempio, alle “processioni”, alle feste padronali, alle messe all’aperto, alla commemorazione dei defunti, si comprende che tali riti avrebbero potuto facilmente subire compressioni legate, ad esempio all’utilizzazione di spazi pubblici. Il limite del “buon costume” quindi si riferisce a riti che, in qualche misura, ledano la sensibilità della popolazione nel momento storico in cui si verificano. Nella attuale società multireligiosa le ritualità confessionali sono mutate in senso plurale. La formulazione ampia della norma assicura l’ombrello protettivo a ogni rito di qualsiasi culto, con il solo limite sopra segnalato. Si pone tuttavia un problema di temperamento tra le manifestazioni religiose delle minoranze e la sensibilità dei luoghi che le ospitano, anche con gli eventuali rischi di concomitanza, e per gli effetti che le medesime causano nell’economia produttiva. La presenza di tante religioni con i loro riti (anche all’aperto e collettivi) che reclamano spazio pone problemi enormi in tema di lavoro e di sicurezza pubblica e, a oggi (in modo più evidente) anche di sanità.

Nella concreta celebrazione del rito non può darsi luogo ad atti contrari al pudore sessuale o a manifestazioni ingiuriose nei confronti di persone o istituzioni statali, proprio come non sarebbero ammissibili cerimonie rituali comprendenti pratiche aberranti (ad esempio il sacrificio di animali, le pratiche ipnotiche dirette a privare i partecipanti della loro libertà di coscienza). In questi casi, l’intervento repressivo sarà pienamente lecito e dovrà commisurarsi alle specifiche manifestazioni dei singoli atti.

Particolari problemi, legati anche al bilanciamento dei valori costituzionali, suscitano i riti religiosi che si svolgono all’esterno dei tradizionali luoghi di culto, ossia in luoghi pubblici o aperti al

¹² Sul punto si consenta il rinvio al volume Fuccillo (2019, 35-36). La dottrina è concorde nel ritenere che il concetto di buon costume coincida con quello previsto dall’art. 21, per il quale sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni che siano ad esso contrarie (in tal senso Cardia, (1998). La Corte costituzionale, nella sentenza del 19 febbraio 1965, n. 9, in «Giurisprudenza Costituzionale», 1965, p. 81, ha evidenziato che il buon costume «non può essere fatto coincidere con la morale o la coscienza etica [...], ma risulta da un insieme di progetti che impongono un determinato comportamento nella vita sociale di relazione, la inosservanza dei quali comporta in particolare la violazione del pudore sessuale, sia fuori, sia soprattutto nell’ambito della famiglia, della dignità personale che con esso si congiunge e del sentimento morale dei giovani, aprendo la via al mal costume, con la possibilità di comportare anche la perversione dei costumi, il prevalere cioè di regole e comportamenti contrari e opposti» .

A tal riguardo, occorre evidenziare che «l’uso di una perifrasi negativa non è casuale ed ha connotazioni ed implicazioni fortemente garantiste. Dire che un comportamento o un rito non deve essere contrario al buon costume non significa che esso debba essere necessariamente conforme ad esso. Questa indispensabile precisazione spinge a suffragare un’interpretazione restrittiva del limite in questione, che esclude la possibilità di intendere l’espressione ‘buon costume’ presente negli artt. 19 e 21 Cost. secondo gli *standard* semantici rintracciabili nell’ambito della legislazione civile e penale. Parrebbe quindi priva di fondamento un’interpretazione del testo costituzionale volta ad identificare nel limite del buon costume il dovere di svolgere riti rispettando un generico e non meglio precisato livello di correttezza sociale», in tal senso Ricca (2012, 149).

pubblico, ossia i riti “*en-plein-air*”¹³. Questi sono espressione diretta della libertà religiosa, tuttavia potrebbero confliggere con altri diritti costituzionalmente garantiti, quali, ad esempio il diritto al riposo e il diritto alla salute. La libertà religiosa del singolo può subire delle (limitate) restrizioni per motivi di sicurezza pubblica, di protezione di diritti altrui e della salute pubblica, nonché per la tutela dei principi fondamentali dell’ordinamento.

Sul punto è intervenuto il T.A.R. della Lombardia, con la sentenza n. 1003 del 1 agosto 2019¹⁴, la quale ha precisato che in assenza di ragioni ostative di ordine pubblico e di moralità pubblica, il Comune non può negare ad una comunità religiosa un’area pubblica ove poter svolgere le feste religiose.

Con riferimento, ad esempio, ai suoni e agli schiamazzi provenienti dai riti “*en-plein-air*”, la giurisprudenza ritiene sussistenti gli estremi della contravvenzione di cui all’art 659 c.p. in tutti quei casi in cui si verifica un concreto pericolo di disturbo che superi i limiti di normale tollerabilità, la cui valutazione deve essere effettuata con criteri oggettivi riferibili alla sensibilità media delle persone, che normalmente vivono nell’ambiente circostante. Alcuni episodi di cronaca legati al terrorismo di matrice religiosa inoltre hanno sollecitato ancora di più il contrasto tra esercizio collettivo alla ritualità religiosa e protezione dell’ordine pubblico. Divieti e restrizioni relativi all’accesso a luoghi di culto definiti come “sensibili” ed a particolari abbigliamenti, hanno trovato la loro giustificazione giuridica nella prevenzione di atti terroristici. Non devono però sfuggire al giurista attento ai valori costituzionali di base i rischi legati a una prevalenza di norme di emergenza a volte di grado secondario sui principi di tutela della persona umana e dei suoi valori.

La formulazione dell’art. 19 Cost. segna il passaggio dalla stagione delle concessioni statali delle libertà (diritti pubblici soggettivi) a quello dell’inserimento delle grandi libertà nell’alveo della generale tutela dell’essere umano, cioè della centralità della persona nell’intero quadro dei diritti disegnato dalla Carta costituzionale. Tale dispositivo si atteggia quale “norma di riconoscimento” non della libertà di religione, che è insita in ogni essere umano, ma delle modalità di esercizio di essa che appaiono ampie, ma che certamente vanno commisurate anche alle altre libertà inserite nella Carta. Il mosaico si completa se si aggiungono le norme contenute nelle Dichiarazioni internazionali dei diritti

¹³ I riti religiosi che si svolgono in spazi pubblici sono comuni a molte confessioni religiose e sono espressione delle tradizioni culturali di un determinato popolo. Ne costituiscono un chiaro esempio alcuni riti collettivi come il “Presepe Vivente” oppure le processioni, intese come cerimonia liturgica che prevede per i partecipanti il compimento di un determinato percorso e che al contempo costituisce un omaggio di devozione verso la divinità e un’esaltazione del sentimento religioso-sociale del gruppo, il quale dal suo procedere ordinato spesso con canti, danze o gesti ritmici e con vesti e distintivi uniformi sente potenziata la sua unione religiosa. Per gli Induisti, ad esempio, vi sono particolari usanze espressioni di una cultura in cui la religione è il tessuto permanente della vita del singolo e della società. Si pensi infatti alla preparazione di dolci particolari per ogni ricorrenza, alle pratiche di purificazione seguite nell’ambito familiare, agli spettacoli e rappresentazioni teatrali. In molte parti d’Italia, gli indiani *Sikh* organizzano le proprie feste religiose. Un lungo corteo si snoda per le vie della città, aperto da un carro adornato di fiori su cui si siedono gli anziani. Segue lo spargimento dei petali che precede il passaggio dei sacri libri e dei religiosi in preghiera. I fedeli, lungo il percorso, come da tradizione offrono cibo e bevande ai passanti. Ritualità specifiche fanno parte anche della religione musulmana. Durante la giornata del Sacrificio, i fedeli festeggiano, pregano e sgozzano capretti, agnelli e montoni.

¹⁴ T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. I, 01/08/2019, n.1003, in «Foro Italiano», 2019, 11, p. 613, il quale ha altresì evidenziato che «il diritto di riunione per attività di culto (nella specie, per attività di culto islamico) ha radice nel diritto di riunione garantito dall’art. 17 Cost.».

come, ad esempio, l'art. 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo e l'art. 18 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

Si può quindi affermare che la libertà religiosa non è un diritto limitabile, ma è comprimibile in alcune sue manifestazioni nel rispetto delle regole dell'ordinamento costituzionale, con precisi vincoli temporali e con provvedimenti basati su reali esigenze di necessità ed urgenza a tutela di altrettanti valori costituzionalmente protetti come, appunto, la salute.

3. Le limitazioni al culto collettivo per emergenza sanitaria e la gerarchia delle fonti

I provvedimenti restrittivi della libertà religiosa aggregata sono stati assunti con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, fondati sul disposto del decreto-legge n. 6 del 2020. Come precisato in apertura, il DPCM dell'8 marzo 2020, all'art. 1, ha sospeso tutte le manifestazioni organizzate, nonché gli eventi in luogo pubblico o privato, ivi compresi quelli di carattere culturale e religioso anche se svolti in luoghi chiusi ma aperti al pubblico. Nell'ambito di applicazione di tale norma rientrano indubbiamente anche i riti *en-plein-air*, i quali comportano l'aggregazione di molte persone nello stesso luogo rendendo difficile, se non addirittura impossibile, il rispetto delle misure di sicurezza imposte, e favorendo il contagio tra i partecipanti¹⁵.

Sulla base di quanto *supra* affermato (cfr. par. 2) occorre domandarsi se sia possibile sospendere la libertà religiosa per decreto-legge, e se siano possibili ulteriori limitazioni della stessa con un DPCM seppure adottato in ossequio a detto atto normativo primario, nonché a un generale potere di regolamentazione concesso al Presidente del Consiglio dei Ministri dalla legge n. 400 del 1988 emendata con D.Lgs. 303 del 1999.

Non vi è dubbio che al Presidente del Consiglio dei Ministri “spetta un potere regolamentare compatibile con le proprie funzioni di direzione e responsabilità della politica generale del Governo. Tale potere si pone il fine del perseguimento dell'unità d'indirizzo politico e amministrativo, e di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri, che gli conferisce l'art. 95, c. 1°, Cost. e che il D.Lgs. n. 303/1999 specifica all'art. 2, c. 2°. Al Consiglio dei Ministri spetta il restante potere normativo”¹⁶. Il D.lgs. n. 303/1999, in ogni caso, risolve senza ombra di dubbio il problema della sussistenza di un potere regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri: lo fa quando, dopo aver previsto, in capo ad esso, un ampio potere di decretazione in materia di autonomia organizzativa (art. 7), contabile e di bilancio (art. 8), nonché di gestione del personale della Presidenza (art. 9), prevede che per detti decreti non è applicabile «la disciplina di cui all'art. 17, l. 23 agosto 1988, n. 400» 32. Quindi, a contrario, ciò significa che vi sono d.p.c.m. che necessitano dell'*iter* procedurale richiesto per i regolamenti. Sembra farsi preferire la tesi che ravvisa in tali DPCM un chiaro esempio di ordinanza contingibile, dettata cioè da ragioni di gravità e urgenza e che trova nella tutela della

¹⁵ Alcune recenti notizie di cronaca presumono che sia stata proprio una festa religiosa ad aver favorito il contagio tra i cittadini di Vallo del Diano in provincia di Salerno. I primi giorni di marzo alcuni fedeli si erano radunati in quanto appartenenti ad una comunità che pratica il cammino neocatecumenale, un percorso religioso durante il quale i fedeli si radunano per la lettura del Vangelo, la catechesi, la celebrazione eucaristica e la distribuzione dell'ostia. L'articolo completo è disponibile al sito web www.corrieredelmezzogiorno.corriere.it.

¹⁶ Rosselli (2000).

salute pubblica la sua primaria ragione giustificatrice, sia sul piano normativo sia sotto il profilo politico, come atto cioè di alto indirizzo politico.

Le ordinanze di necessità e urgenza sono provvedimenti amministrativi a contenuto atipico, emanati da organi monocratici del Governo o delle autonomie locali in situazioni di emergenza che richiedono un intervento immediato e indilazionabile (urgenza) e alle quali non si possa adeguatamente far fronte con mezzi ordinari (necessità)¹⁷. Le ordinanze di necessità e urgenza possono essere emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225/1992, per l'attuazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza a seguito di calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari; dal sindaco quale ufficiale del Governo, nonché dal prefetto in caso d'inerzia del sindaco, ai sensi dell'art. 54 del D. Lgs. n. 267/2000; dal prefetto, ai sensi dell'art. 2 del R.D. n. 773/1931 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), in caso di urgenza o grave necessità pubblica, se indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica; dal Ministro della salute, dal Presidente della giunta regionale o dal sindaco, in caso di emergenze sanitarie e di igiene pubblica, ai sensi dell'art. 32 della legge n. 833/1978 e dell'art. 117 del D. Lgs. n. 112/1998; dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione «all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche», ai sensi dell'art. 50, comma 5, del D. Lgs. n. 267/2000 (come modificato dal D.L. n. 14/2017, convertito dalla legge n. 48/2017).

Tali provvedimenti, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, devono essere adottati nel rispetto di determinati presupposti tra i quali, appunto, la conformità ai principi generali dell'ordinamento giuridico e, primariamente, ai principi costituzionali. Secondo la Corte Costituzionale «il potere di ordinanza può essere legittimamente esercitato entro un duplice ordine di limiti: a) non può essere in contrasto con le norme costituzionali e con i principi generali dell'ordinamento; b) non può intervenire in materie coperte da riserva assoluta di legge»¹⁸. I principi costituzionali e fondamentali dell'ordinamento giuridico, tra i quali sono compresi anche quelli di derivazione europea, costituiscono dunque il limite del potere di ordinanza. Essi possono essere individuati in quei criteri

¹⁷ Sul punto si veda diffusamente Cerulli Irelli (2007, 360); Morbidelli (2016, 33); Negrelli (2012, 3009).

¹⁸ Corte Costituzionale, sentenza del 27 maggio 1961, n. 26. Con riferimento al rispetto di tali principi, la Corte precisa che le ordinanze, «dovunque tali principi siano espressi, o comunque essi risultino precisamente, non possano essere in contrasto con quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno ad opera della legge ordinaria». Tale limite è costantemente ripreso dalla giurisprudenza amministrativa. L'esercizio di poteri contingibili e urgenti comprende la facoltà di adottare tutti i provvedimenti giudicati indispensabili per fronteggiare la situazione di crisi, anche in deroga alle disposizioni vigenti e con il solo limite della osservanza dei precetti costituzionali e dei principi fondamentali ai quali si ispira l'ordinamento giuridico, quando incide autoritativamente sui beni patrimoniali o su attività economiche dei soggetti privati chiamati a far fronte all'emergenza. Sul punto, fra tutte, si veda la sentenza del Cons. St., sez. IV, del 28 ottobre 2011 n. 5799.

informatori dell'intero ordinamento giuridico dello Stato, i quali sono anzitutto enunciati nella Costituzione (es. principio di democraticità, di solidarietà, di eguaglianza)¹⁹.

I provvedimenti di necessità e urgenza devono essere proporzionati rispetto alla finalità perseguita.

La Corte costituzionale richiama il principio di proporzionalità, affermando che, per essere legittime, le ordinanze devono essere proporzionate alla concreta situazione da fronteggiare e che, pertanto, debba intercorrere «un rapporto di proporzionalità tra la portata dell'evento cui far fronte e il contenuto dei provvedimenti: tra le misure adottate e la qualità e la natura degli eventi deve sussistere un nesso di congruità e proporzione»²⁰. La pubblica amministrazione non può dunque imporre straordinari obblighi e restrizioni alle libertà del cittadino in misura superiore, cioè sproporzionata, a quella strettamente necessaria alla tutela del pubblico interesse che l'autorità è tenuta a perseguire, *in modo che il provvedimento emanato sia idoneo, cioè adeguato all'obiettivo da realizzare, e necessario, nel senso che nessun altro strumento ugualmente efficace, ma meno negativamente incidente, sia disponibile*²¹. La lesione degli interessi del singolo cittadino da parte di una ordinanza legittima (in quanto proporzionata) è un sacrificio ammissibile solo ove sia contenuto entro precisi limiti temporali (e, comunque, necessitati) e sia diretto a tutelare prevalenti interessi della collettività. È bene sottolineare come le libertà costituzionali siano protette da una riserva di legge assoluta. È possibile temporaneamente restringerle (ad esempio art. 16 Cost.), attraverso il rispetto del controllo parlamentare²².

La compressione della libertà religiosa costituisce un impegnativo banco di prova per la tenuta giuridica delle “ordinanze contingibili” anche se, per il caso che ci occupa, sono state poi recepite nel D.L. del 25/3/2020, e successiva proroga però con DPCM del 1 aprile 2020. Si diffonde quindi l'idea che la tutela della salute pubblica sia sempre, e in ogni caso, prevalente rispetto a qualsiasi libertà garantita dalla Costituzione, come sembra peraltro evincersi dal decreto del Consiglio di Stato n. 1553 del 30 marzo 2020. Il corretto bilanciamento dei valori costituzionali è un campo ben arato dagli studiosi del rapporto tra diritto e religioni, basta riferirsi ad esempio alla nota questione dei trattamenti sanitari salvavita e il loro rifiuto per ragioni fideistiche²³.

La natura di libertà fondamentale della prima nel quadro costituzionale dei diritti impone all'interprete di trovare un difficile equilibrio tra necessità evidente di un intervento dell'autorità a tutela di un bene pubblico (la salute) e la limitazione di un diritto di libertà. Non è certamente mai comprimibile la libertà religiosa individuale, cioè quella che riguarda l'esercizio privato di atti di

¹⁹ Sul punto si veda Satta (1990) secondo cui «non tutte le norme della Costituzione hanno il valore e la portata di principi generali dell'ordinamento: al contrario, questo significato è riservato a poche fra esse, collocate nei luoghi più vari della Carta costituzionale. Solo queste norme, in quanto principi generali dell'ordinamento, e non già in quanto norme di rango costituzionale, si pongono come limiti invalicabili, più ancora che inviolabili, al potere di ordinanza».

²⁰ Corte costituzionale, sentenza del 14 aprile 1995, n. 127.

²¹ Consiglio di Stato, sez. V, sentenza del 14 aprile 2006, n. 2087.

²² Si vedano le lucide considerazioni di Ainis (2020, 34).

²³ Tutte le religioni danno luogo a sistemi normativi complessi che orientano e condizionano i comportamenti esteriori e socialmente rilevanti dei fedeli, i quali talvolta incidono sullo stesso esercizio del diritto di autodeterminazione al trattamento sanitario. Il divieto di essere sottoposti a trattamenti sanitari salvavita o volti a prolungare l'esistenza può derivare dalla religione di appartenenza. È il caso dei testimoni di Geova per quanto riguarda le trasfusioni di sangue.

La questione non è estranea anche ad altri ordinamenti giuridici, divenendo a tal punto rilevante da essere trasposta anche in un noto film dal titolo “Il verdetto”.

culto. Diverse sono invece le considerazioni in merito agli atti di culto collettivi e alla libertà delle confessioni religiose di promuoverli in particolari circostanze. Le temporanee limitazioni poste dai citati DCPM alla libertà di religione e di culto collettivo rispondono al principio di proporzionalità e sono, altresì, necessarie a contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e a tutelare la salute collettiva. La riunione di più persone per l'esercizio di pratiche di culto, anche se in uno spazio aperto, potrebbe infatti essere un potenziale momento di contagio tra i partecipanti.

Alla luce dei principi esposti dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, deve ritenersi ammissibile una compressione dei diritti fondamentali purché essa sia proporzionata e necessaria a far fronte all'evento improvviso e sia riservata a uno specifico (limitatissimo) arco temporale, come peraltro già *supra* anticipato. Tale limitazione può riguardare le adunanze religiose, i comportamenti alimentari, le regole per l'abbigliamento²⁴. Esse possono andare a comprimere, quindi, il diritto dei singoli di vivere secondo le regole della propria fede, cioè il diritto a essere propriamente se stessi, di qui la necessità che tali vincoli siano chiaramente inquadrati nella loro esatta possibile dimensione giuridica, individuandone i confini e la loro massima estensione possibile.

4. I luoghi di culto nel diritto emergenziale e l'autocertificazione delle «urgenze religiose»

I provvedimenti adottati per fronteggiare l'epidemia da Covid-19 (cfr. *par.* 1) impediscono lo svolgimento di funzioni e di manifestazioni religiose, pur garantendo l'apertura e l'accesso ai luoghi di culto; d'altra parte - come si vedrà - non potrebbe essere altrimenti. L'accesso a tali "edifici" deve svolgersi in modo che si evitino assembramenti e si assicuri la distanza tra i frequentatori non inferiore a un metro. È compito del giurista, per tali fini, determinare, secondo criteri interpretativi restrittivi, l'ambito di applicazione delle citate disposizioni, al fine di evitare ingiustificate compressioni della libertà religiosa collettiva.

L'utilizzo della più ampia espressione di «luogo di culto» da parte del legislatore emergenziale, fa sì che possano essere ricompresi tutti quegli spazi aperti o chiusi nei quali i fedeli si riuniscono per l'esercizio delle attività culturali individuali o collettive²⁵.

Al fine di comprendere il reale portato delle norme citate è strumentale assumere una corretta definizione di luogo di culto. È necessario altresì identificare tutte le caratteristiche (anche eventualmente architettoniche e naturalistiche) che contribuiscono a qualificare un dato spazio fisico come sacro. A tale scopo, l'espressione «luogo di culto» deve essere assunta in chiave interreligiosa e

²⁴ Ragioni di salute pubblica possono ad esempio vietare il consumo di alcuni cibi, oppure imporre particolari abbigliamenti come ad esempio l'obbligo della mascherina che pone problemi di compatibilità con alcuni vestiti religiosi.

²⁵ Il pluralismo religioso ha indotto gli interpreti e lo stesso legislatore ad utilizzare la più ampia espressione «luogo di culto». Il concetto di «edificio di culto» costituisce una *species* del più ampio *genus* di luoghi di culto. La *ratio* di tale utilizzo è chiaramente quella di estendere l'ambito di applicazione delle norme propositive della libertà religiosa a tutti quegli spazi destinati alle attività di culto. In tal senso Bettetini (2010, 5-7). Sul punto si veda anche Cavana (2019, 20). Nel caso *de quo* l'estensione si riferisce a norme non positive ma restrittive della libertà di culto, alla quale deve essere invece posta particolare attenzione.

interculturale²⁶, cioè quale minimo comune denominatore che identifichi nel discorso giuridico qualsiasi posto fisico sacro per una qualsivoglia religione. Tale operazione è necessaria proprio per meglio qualificare norme e provvedimenti che abbiano a oggetto tali particolari luoghi²⁷.

La definizione di luoghi di culto deve fondarsi necessariamente sui diritti religiosi attesa l'autonomia riconosciuta alle singole confessioni²⁸. A tali ordinamenti deve infatti attingere il diritto statale.

La nozione di «luogo di culto» non può prescindere dalla qualificazione fideistica²⁹ e dal servizio che tali spazi svolgono nei confronti delle comunità religiose. Il legislatore costituzionale ha ritenuto, infatti, di non interferire nella materia religiosa ma solo di tutelarla in ogni sua concreta forma. La stessa determinazione delle attività religiose deve essere demandata ai singoli ordinamenti confessionali, non potendo le norme giuridiche in alcun modo individuare cosa debba intendersi per «atti di culto»³⁰.

I luoghi sacri infatti non sono sempre delimitati da opere murarie, potendo assumere le forme più diverse (piazze, strade), anche naturalistiche (grotte, foreste, laghi, deserti)³¹ fino a perdere talvolta addirittura la loro connotazione materiale³². Il verificarsi di determinati eventi in quei luoghi fa sì che essi assumano nelle diverse tradizioni religiose una valenza sacrale, inducendo così i fedeli a riunirsi per l'esercizio di determinate pratiche di culto. Lo stesso percorso, ad esempio, che conduce al luogo sacro può essere considerato da fedeli, di per sé, come parte integrante della ritualità religiosa.

La fede si svolge attorno a ritualità collettive da eseguirsi necessariamente in particolari luoghi e durante determinati periodi dell'anno, in base alla mappatura fideistica che ciascun culto suggerisce. I santuari cattolici, ad esempio, rientrano proprio tra i luoghi sacri ove i fedeli si riuniscono per svolgere particolari atti di culto, e soddisfano un'esigenza religiosa diversa dalla semplice devozione

²⁶ In tal senso si veda Ricca (2012, 424), secondo il quale «Ogni cultura, soprattutto se messa a confronto con le altre in condizione di contiguità fisica, finisce per mettere in mostra una sorta di pretesa a saturare lo spazio e il tempo della vita sociale».

²⁷ Il rinvio agli ordinamenti religiosi per determinare cosa debba intendersi per «luogo di culto» diviene, così, l'unica possibile chiave di lettura. Le norme religiose riferibili alle pratiche cultuali nonché agli spazi in cui esse si svolgono sono in grado di riempire di contenuti la norma giuridica. Sul punto, Casuscelli (1979, 3) il quale evidenzia che «una siffatta affermazione ha l'indubbio merito di cogliere l'elemento pregiudiziale della fattispecie», ma d'altra parte, lascia «irrisolto il problema consequenziale e concreto della qualificazione dell'edificio, che anzi potrebbe essere abbandonata a considerazioni del tutto metagiuridiche e quindi in balia della pura discrezionalità dell'amministrazione».

²⁸ La giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che il riconoscimento della capacità delle confessioni religiose di dotarsi di propri statuti ha determinato l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di definirne i contenuti (Corte Cost., 19 gennaio 1988, n. 43, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 114 ss.. Lo stesso patrimonio dottrinale delle confessioni religiose, ovvero quel complesso di norme che sono direttamente riconducibili all'esercizio delle attività di religione e di culto godono di protezione costituzionale ai sensi dell'art. 19 Cost. (in tal senso Colaiani (1993, 2); contrariamente Floris (1992, 171-177).

²⁹ In tal senso Giuffrè (1983, 17-23).

³⁰ Con tale espressione, s'intendono, «le attività rituali, come la preghiera, le celebrazioni, insomma quei comportamenti attraverso i quali si instaura il rapporto tra l'individuo, la comunità dei credenti e la dimensione divina», in tal senso Ricca (2012, 148).

³¹ Sul punto si veda il contributo di Guzzo (2019).

³² In molti casi, infatti, si parla di luoghi figurati o *cyber* spazi sacri, come si dirà in seguito.

quotidiana³³. Così devono essere considerati anche i pellegrinaggi e le processioni.

Le tradizioni religiose e culturali contribuiscono alla costruzione ontologica degli spazi sacri. Le difficoltà per la loro concreta individuazione emergono indubbiamente nelle società pluriconfessionali. Le religioni e le culture sono infatti le matrici di senso³⁴ attraverso cui guardare gli spazi che ne ospitano le manifestazioni e per individuare i luoghi di culto. Tali spazi assumono una valenza sacrale o meno a seconda dell'occhio di chi li guarda³⁵.

I luoghi sacri e le ritualità collettive sono espressioni della libertà religiosa e delle tradizioni culturali di un popolo e, pertanto, devono essere oggetto di tutela e promozione da parte dell'ordinamento. Non è dunque ammissibile alcuna loro forma di compressione o limitazione se non nei limiti posti dall'art. 19 Cost.

Le ordinanze contingibili ed urgenti impediscono che in tali luoghi sacri si svolgano manifestazioni religiose o ritualità collettive per evitare il contagio tra fedeli. I luoghi sacri e riti religiosi sono, come è stato evidenziato, indissolubilmente tra loro connessi, al punto che la limitazione di uno comporta necessariamente la compressione anche dell'altro. Inibendo la frequentazione collettiva di alcuni spazi sacri, i provvedimenti emergenziali ne hanno decretato in sostanza anche la loro chiusura³⁶.

³³In tal senso Jemolo (1979, 360). Esso acquisisce lo *status* di santuario, secondo l'uso comune, per la particolare devozione dei fedeli, per miracoli che vi si sono operati o vi si operano, per le memorie religiose che ad essi si ricollegano, per le sante immagini che vi si adorano, per le insigni reliquie che vi si venerano, per le indulgenze che vi si lucrano, e ad essi, da varie parti, anche lontane, si recano illustri personaggi o si portano i devoti in pellegrinaggio. Tale definizione è stata elaborata, sulla base degli orientamenti dottrinali e dell'uso comune, dal Consiglio di Stato, parere del 22 marzo 1938, in «Archivio di diritto ecclesiastico», 1939, 1, p. 413. Sul punto, anche la Corte di Cassazione, nella sentenza del 23 gennaio 1948, n. 83, in «Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Cassazione», 1948, pp. 2-3, evidenzia che in assenza di una precisa definizione di santuario nel diritto canonico si deve fare riferimento all'uso comune e all'iniziativa individuale.

Esistono molti esempi anche di santuari naturali, legati ad un particolare elemento della natura, la cui presenza di un edificio religioso è solo eventuale e legata alla sacralità del luogo. Il Santuario di Santa Maria della Foresta, in provincia di Rieti, è legato alla foresta ove San Francesco si ritirò per quattro mesi in solitudine dedicandosi alla preghiera. In Abruzzo, vi è invece la grotta-santuario di Liscia dedicata al culto dell'Arcangelo Michele, la quale è visitata da numerosi devoti. Due volte l'anno (l'8 maggio e il 29 settembre) si ripete l'antico rito di bere l'acqua che sgorga al suo interno, ritenuta miracolosa.

³⁴ Ricca (2008, 179).

³⁵ Ricca (2008, 61).

³⁶ I luoghi esclusivamente destinati alle attività di culto collettive, sono stati infatti repentinamente chiusi dalle autorità religiose. Il santuario della Madonna dell'Arco a Sant'Anastasia, meta di pellegrinaggi, resterà chiuso ai fedeli fino al 20 aprile, per evitare assembramenti in prossimità delle festività pasquali. La decisione è stata presa dal priore del santuario di comune accordo con l'autorità locale, al fine di evitare anche un minimo assembramento che potrebbe «avere conseguenze estremamente gravi in termini di diffusione del contagio, trasformando un momento comune di preghiera in un pericolosissimo veicolo di infezione pubblica»³⁶. Le autorità ecclesiastiche hanno infatti invitato tutta la comunità di fedeli e devoti a non recarsi al Santuario e a vivere questo provvedimento come un vero pellegrinaggio dell'anima. Nessun pellegrinaggio o visita è altresì previsto per il santuario Madonna della Moretta in Alba da parte dei fedeli. Il Vescovo ha infatti invitato i fedeli a restare nelle proprie abitazioni e seguire attraverso le piattaforme di *streaming* la sua visita e la recita del rosario nel santuario. La chiusura dei siti religiosi è stata disposta anche in altre parti del mondo a causa dell'emergenza sanitaria. Per la prima volta nella storia, chiude il santuario di Lourdes nel rispetto delle disposizioni del governo francese. L'Arabia Saudita sospende temporaneamente l'Umrah, il «pellegrinaggio minore», e ha disposto la

Non è stata invece direttamente limitata la libertà di culto individuale. I fedeli possono infatti accedere ai luoghi sacri per l'esercizio di attività di culto individuali, pur sempre nel rispetto delle misure di sicurezza. Tale aspetto è stato chiarito dalla Direzione Centrale degli Affari dei Culti (nella nota citata), la quale ha precisato che «l'apertura delle chiese non può precludere alla preghiera dei fedeli purché evidentemente con modalità tali da assicurare adeguate forme di prevenzione da eventuali contagi: l'accesso, conformemente alla normativa vigente, deve essere consentito solo ad un numero limitato di fedeli, garantendo le distanze minime tra loro ed evitando qualsiasi forma di assembramento o raggruppamento di persone»³⁷. L'ingresso dovrà, dunque, essere contingentato e, nel caso in cui vi sia una particolare affluenza di persone, bisognerà attendere il proprio turno per la preghiera. Allo sguardo attento del giurista non sfuggono, anche in questo caso, alcuni aspetti problematici. Chi limiterà l'accesso dei fedeli nei luoghi di culto? Chi è chiamato a verificare il rispetto delle distanze di sicurezza e ad evitare assembramenti? In che modo l'autorità verificherà che lo spostamento dalla propria abitazione verso il luogo di culto è avvenuto per esigenze spirituali?

È necessario accertare, dunque, la compatibilità sistemica di tutte disposizioni emergenziali (non solo quelle direttamente riferite all'attività di culto) con il delicato quadro normativo che il costituente ha riservato al fattore religioso. La normativa in esame inoltre sembra in contrasto con la servitù di uso pubblico di cui all'art. 831, secondo comma, c.c., la quale prevede la destinazione al culto pubblico cattolico degli edifici³⁸. Il codice civile in quanto legge ordinaria può essere derogata dai soli D.L. ma non anche dai DPCM.

Il nuovo modello di autocertificazione³⁹ richiede per gli spostamenti dalla propria abitazione

chiusura di La Mecca ai pellegrini. Analogamente, anche l'Iran ha chiuso i santuari sacri dell'Imam Reza a Mashhad, Fatima Masumeh a Qom e Shah Abdol-Azim a Teheran, vietandone l'accesso ai fedeli musulmani. Sono state anche sospesi riti religiosi relativi alle imminenti festività pasquali, che si svolgono in molti comuni su tutto il territorio nazionale.

³⁷ Direzione Centrale degli Affari dei Culti, Ministero dell'Interno, nota del 27 marzo 2020. Per quanto attiene ai ministri celebranti, secondo la nota citata, essi avranno un giustificato motivo per recarsi dalla propria abitazione alla sede ove si svolge la celebrazione medesima, la quale deve avvenire in assenza di fedeli. Sebbene il servizio liturgico non sia direttamente assimilabile ad un rapporto di impiego, ai fini delle causali da indicare nella autocertificazione può ritenersi ascrivibile a "comprovate esigenze lavorative".

³⁸ Il vincolo civilistico discende non dalla mera dedicazione o benedizione dell'edificio, ma anche dalla sua effettiva destinazione al culto pubblico, con una concreta fruizione dello stesso da parte della collettività; in tal senso l'*Istruzione in materia amministrativa* del 2005 della Conferenza Episcopale Italiana. Sul punto si veda anche Cardia (2003, 414-415), Bettetini (2005, 17-18), Tozzi (2010, 29).

³⁹ Il riferimento è al modello di autocertificazione modificato sulla base delle nuove disposizioni introdotte dal DPCM 22 marzo 2020, nel quale è necessario dichiarare che essere a conoscenza delle sanzioni previste dall'art. 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. All'art. 4 il menzionato D.L., al primo comma, punisce chi esce di casa senza un legittimo motivo non più con l'ammenda (sanzione pecuniaria penale) ma con una mera sanzione amministrativa che prevede il pagamento di una somma di denaro dell'importo variabile da euro 400,00 ad euro 3.000,00.

Lo spostamento deve essere determinato da:

- a) comprovate esigenze lavorative;
- b) nei casi di trasferimento in un comune diverso da quello di partenza, assoluta urgenza come previsto dall'art. 1, comma 1, lettera b) del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 marzo 2020;
- c) situazione di necessità (per spostamenti all'interno dello stesso comune o che rivestono carattere di quotidianità o che, comunque, siano effettuati abitualmente in ragione della brevità delle distanze da percorrere);
- d) motivi di salute.

È necessario altresì indicare il percorso compiuto, ovvero il punto di partenza ed il punto di arrivo.

verso altri luoghi la sussistenza di una «situazione di necessità». Il decreto non la definisce con precisione, perché rischierebbe di lasciare fuori molte situazioni che dovrebbero comunque essere tutelate. Tra le FAQs del Governo si legge tuttavia che «Si può uscire per andare al lavoro o per ragioni di salute o per altre necessità, quali, per esempio, l'acquisto di beni necessari. Si deve comunque essere in grado di provarlo, anche mediante autodichiarazione che potrà essere resa su moduli prestampati già in dotazione alle forze di polizia statali e locali». Si rinvia, dunque, al buon senso civico della popolazione (o all'arbitrio delle autorità di controllo?⁴⁰) l'individuazione di quei «legittimi motivi» per i quali è assolutamente necessario allontanarsi dalla propria abitazione.

È necessario dunque chiedersi se le «urgenze» legate alla sfera spirituale possano rientrare tra le «situazioni di necessità». Ove così non fosse, i luoghi di culto, seppur formalmente aperti, dovrebbero essere di fatto deserti non potendo i fedeli raggiungerli fisicamente.

La citata nota della Direzione Centrale degli Affari dei Culti ha evidenziato che è possibile frequentare per ritualità individuali un luogo di culto solo in occasione di spostamenti determinati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità. È necessario altresì che la chiesa sia situata lungo il percorso. Secondo l'interpretazione fornita, l'esigenza spirituale non può essere considerata, di per sé, come una situazione di necessità che giustifica l'allontanamento dalla propria abitazione. In altre parole, il fedele che ha lasciato la propria abitazione per recarsi in un luogo di culto per esigenze religiose, in caso di controllo da parte delle autorità, non potrà rendere una dichiarazione in tal senso, dovendo essere giustificato lo spostamento da altro motivo. Il fedele dovrà altresì sperare che sul percorso indicato sia situato un luogo di culto ove poter pregare. Le difficoltà pratiche emergono sicuramente per le confessioni religiose di minoranza, per le quali diffusione dei luoghi di culto è spesso limitata ad uno per comune o addirittura per provincia, imponendo al fedele la percorrenza di lunghe distanze. Tali disposizioni impediscono in concreto al fedele di recarsi nell'edificio di culto della propria religione di appartenenza.

La «situazione di necessità» è legata al soddisfacimento di bisogni primari della persona, irrinunciabili e non procrastinabili, tra i quali devono poter rientrare a pieno titolo le esigenze legate alla spiritualità di ciascun individuo. Tali esigenze devono poter essere soddisfatte senza ulteriori ed ingiustificate limitazioni. Allontanarsi dalla propria abitazione per raggiungere un luogo di culto e pregare, nel rispetto delle misure anti-contagio, non costituisce alcun pericolo alla salute pubblica. Tale comportamento può essere anzi essere valutato positivamente, in quanto contribuisce al benessere psicofisico della collettività⁴¹, la quale è messa a dura prova dalle stringenti limitazioni della libertà personale.

L'autorità pubblica ha altresì il compito di verificare il rispetto delle misure di sicurezza nei luoghi di culto nonché limitarne l'accesso ove vi sia il rischio di assembramenti. Per l'esercizio di tali

⁴⁰ Emblematica è la testimonianza resa da un procuratore aggiunto di Napoli di un controllo effettuato dalle autorità disponibile al sito web <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/io-magistrato-fermato-ai-controlli-ma-andavo-in-chiesa-coronavirus>.

⁴¹ Sul punto si veda Fuccillo (2019, 362), il quale evidenzia che il sentimento religioso è associato ad un'attitudine mentale positiva, e proteggerebbe, così, da malattie mentali, quali, in particolare la depressione. «Gli ordinamenti quindi avrebbero una ragione in più per proteggere e stimolare il fattore religioso, in quanto elemento positivo della vita dell'individuo. La religione, infatti, "protegge" la vita e ne migliora le condizioni, seppure nessuna controindicazione è ovviamente riferibile (soprattutto sotto il profilo giuridico) a chi non segue alcuna fede o si proclama ateo».

funzioni, le autorità devono poter accedere al luogo di culto e controllare che i fedeli, impegnati in atti di culto individuali, mantengano tra loro la distanza minima di almeno un metro. Le notizie di cronaca riportano, infatti, episodi di intervento delle autorità nei luoghi di culto e di denuncia, ai sensi dell'art. 650 c.p., dei fedeli in preghiera. Le fonti citate non sempre chiariscono se siano state o meno rispettate le misure di sicurezza durante le ritualità religiose da parte dei fedeli. In alcuni casi, l'ingresso delle autorità nel luogo di culto ha anche determinato l'improvvisa sospensione del momento di preghiera.

La legislazione pattizia, com'è noto, ha limitato l'esercizio dei pubblici poteri nei luoghi di culto. La legge di esecuzione dell'Accordo di Villa Madama (L. 121 del 25 marzo 1985) stabilisce che «salvo casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti al culto, senza averne dato previo avviso all'autorità ecclesiastica (art. 5.2)». Analoga disciplina giuridica (seppur con taluni elementi di differenziazione) è prevista anche per gli edifici di culto delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha concluso un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3 della Carta costituzionale⁴².

Le norme pattizie salvaguardano il decoro, il rispetto e la pace dei luoghi di culto, la quale può essere «turbata in modo improvviso solo in presenza di urgente necessità»⁴³.

La forza pubblica non può dunque entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti o destinati all'esercizio pubblico del culto se prima non si è dato avviso e/o presi accordi con l'autorità confessionale. È invece consentito l'ingresso della forza pubblica, senza alcun preciso limite, nel caso in cui vi sia una urgente necessità⁴⁴. Il presupposto per il legittimo esercizio della forza pubblica, in assenza di urgente necessità, è il «previo avviso»⁴⁵, il quale deve necessariamente rivestire

⁴² Art. 16 della legge del 22 novembre 1988, n. 516 - Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno; art. 11 della legge del 22 novembre 1988, n. 517 - Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia; art. 11 della legge del 22 novembre 1988, n. 517 - Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia; art. 15, della legge del 8 marzo 1989, n. 101 - Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane; art. 17 della legge del 12 aprile 1995, n. 116 - Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI); art. 14 della legge del 29 novembre 1995, n. 520 - Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI); art. 11 della legge del 30 luglio 2012, n. 126 - Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale; art. 15 della legge del 30 luglio 2012, n. 127 - Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni; art. 14 della legge del 30 luglio 2012, n. 128 - Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia; art. 15 della legge 31 dicembre 2012, n. 245 - Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana; art. 17 della legge del 31 dicembre 2012, n. 246 - Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha; art. 8 della legge del 28 giugno 2016, n. 130 - Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai.

Unica eccezione è l'intesa tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola Valdese (legge del 11 agosto 1984, n. 449), nella quale non è prevista alcuna limitazione dei poteri pubblici.

⁴³ Finocchiaro (2012, 240).

⁴⁴ Sul punto si veda diffusamente Arru (1995, 348).

⁴⁵ Per gli edifici destinati al culto di alcune confessioni, le norme pattizie prevedono il secondo requisito dell'accordo con l'autorità religiosa competente. Secondo Arru (1995, 350), per accordo non deve intendersi un atto di natura negoziale, raggiungibile o meno, *ad nutum da parte* dell'autorità confessionale. Ciò infatti consentirebbe di riconoscere solo ad

la forma scritta⁴⁶ e non necessita di adesione da parte del destinatario.

L'intervento della forza pubblica nei luoghi di culto per contrastare il contagio da Covid-19, come si legge dalle notizie di cronaca, non è preventivamente programmato ed segue, nella maggior parte dei casi, segnalazioni da parte della cittadinanza. Se ne deduce che potrebbe non essere sempre preceduto da un accordo o un avviso all'autorità ecclesiastica. Occorre, dunque, verificare se la necessità di tutelare la salute pubblica ed evitare ulteriormente il contagio da Covid-19, possa giustificare un ingresso della forza pubblica, in assenza di preventivo accordo e/o avviso con l'autorità religiosa, in un luogo di culto e, eventualmente, l'interruzione di pratiche di culto sia individuali che collettive.

Il legislatore non fornisce una definizione puntuale dell'urgente necessità. È ammissibile che essa sia determinabile all'esito di un attento contemperamento di interessi costituzionalmente garantiti. La Circolare Ministeriale del 20 luglio 1929, relativa all'art. 9 del Concordato lateranense, stabilisce, ad esempio, che per urgente necessità «deve essere intesa in senso veramente eccezionale, tenendo in considerazione le varie circostanze inerenti lo scopo che la forza pubblica si prefigge, ed, in caso di arresto, la gravità o meno del reato, la flagranza o la quasi flagranza, la possibilità o meno che il colpevole possa sfuggire all'arresto e, specialmente, l'allarme destato nel pubblico per l'azione delittuosa commessa, soprattutto nel caso che l'allarme si sia propagato tra i fedeli che si trovino negli edifici aperti al culto, ove il delinquente si sia rifugiato o il delitto sia stato commesso». Sussiste dunque l'urgente necessità in tutti quei casi eccezionali in cui per tutelare altri diritti fondamentali, sia necessario entrare senza indugio in un luogo di culto (ed eventualmente interrompere una funzione religiosa).

La straordinaria emergenza sanitaria da Covid-19 che il nostro paese sta vivendo può dunque costituire un presupposto per il legittimo intervento della forza pubblica nei luoghi di culto, al solo fine di verificare l'assenza di assembramenti. È doveroso, tuttavia, precisare che non tutti gli stati di emergenza che potrebbero verificarsi possono essere una giustificazione per l'intervento *ad nutum* delle autorità, essendo sempre necessario evitare l'illegittima compressione della libertà di culto.

I dubbi interpretativi che investono le disposizioni in materia di emergenza sanitaria da Covid-19 sono stati colmati o risolti in principio dalle diverse comunità religiose. Esse hanno, infatti, preferito sacrificare le proprie ritualità collettive e disporre la chiusura di luoghi di culto, per tutelare la salute pubblica e cooperare con le istituzioni per contenere l'emergenza sanitaria⁴⁷. Si sono

alcune confessioni religiose una vera e propria immunità degli edifici di culto. L'accordo con le autorità religiose deve riguardare le modalità che devono essere seguite per l'operazione della forza pubblica.

⁴⁶ Sulla necessità della forma scritta anche per quanto riguarda gli accordi inerenti l'esercizio del potere ablativo si veda la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV del 10 maggio 2005, n. 2234, secondo la quale il «previo accordo con la competente autorità ecclesiastica – deve risultare da atto scritto del vescovo o ordinario diocesano, il cui originale è depositato presso la curia e la copia conservata nell'archivio della chiesa interessata) ed è una formalità che non ammette equipollenti».

⁴⁷ Nel comunicato del 9 marzo 2020 del Presidente della Chiesa Apostolica in Italia alle comunità evangeliche locali, si evidenzia che «l'interpretazione fornita dal Governo include rigorosamente tutti gli incontri organizzati, quindi anche i nostri culti, tra le «cerimonie religiose». Si tratta di disposizioni fortemente restrittive, che nostro malgrado dobbiamo accettare. L'unica cosa che può consolarci è il fatto che applicando rigorosamente quanto decretato dal nostro Governo possiamo contribuire al bene comune: la tutela della salute pubblica».

Il Consiglio Generale Chiese Cristiane Evangeliche «Assemblee di Dio in Italia», nella comunicazione n. 62027 del 9 marzo 2020 ha deliberato «ha deliberato che tutti i Pastori e i Conduttori di chiesa, gruppi e stazioni di evangelizzazione,

conformate ai disposti normativi (pur con alcuni dubbi), limitando i momenti di contatto e le aggregazioni sociali tra fedeli, sospendendo le visite ai luoghi sacri, i pellegrinaggi e le processioni⁴⁸. L'interruzione delle attività di culto è stata, tuttavia, limitata solo alla loro dimensione fisica. Le autorità confessionali hanno infatti prontamente riorganizzato le proprie ritualità, adattandole ai nuovi strumenti informatici ed invitando i propri fedeli al loro utilizzo⁴⁹. I riti religiosi si spostano così nella realtà virtuale. Il fedele vi partecipa e vede il proprio luogo di culto, ma attraverso il proprio computer, *tablet* o *smartphone*. I momenti di aggregazione tra fedeli si spostano dal sagrato della chiesa alle piattaforme *social* e la funzione religiosa è seguita in diretta sui principali siti di *streaming*, determinando definitivamente la nascita della «libertà di culto virtuale». Il luogo di culto diviene così figurato, non è più materiale, ma mantiene la propria valenza sacrale agli occhi del fedele.

5. La cooperazione tra Stato e confessioni religiose per la tutela della salute pubblica: tra teoria e prassi

La decretazione di emergenza ha inciso non tanto e non solo sulla dimensione individuale del diritto di libertà religiosa ma anche (e forse, soprattutto) sulla dimensione collettiva.

Se a una prima lettura, le decisioni adottate dalle autorità statali circa l'esercizio – *rectius* il mancato esercizio – del culto pubblico potrebbero porre delicate questioni con riferimento al rispetto del principio di indipendenza degli ordini (artt. 7 e 8 Cost.) e delle norme di derivazione concordataria che riconoscono la libera organizzazione in materia di spirituale⁵⁰, esse invero hanno trovato una legittimazione fattuale nell'art. 9 CEDU che ammette possibili limitazioni del diritto di

sospendano ogni riunione nelle comunità ADI, compresi i culti domenicali e infrasettimanali. Questa misura dovrà essere rispettata fino a nuovo avviso! Esortiamo tutti i pastori ad utilizzare con saggezza i social nella diffusione di notizie e di messaggi in diretta e registrati, in modo tale da onorare il Signore anche nell'uso dei mezzi di comunicazione».

⁴⁸ Sul punto si vedano i contributi di Pacillo (2020), Montesano (2020).

⁴⁹ In tutta Italia, le parrocchie celebrano le funzioni religiose sospese in diretta su piattaforme streaming e sono seguite da centinaia di fedeli dalle proprie case. Le processioni e le manifestazioni religiose cristiane previste per il periodo pasquale saranno trasmesse in diretta su *Facebook* e *Youtube*. La Prefettura della Casa Pontificia ha già annunciato che le celebrazioni della Settimana Santa presiedute da Papa Francesco saranno senza fedeli e trasmesse in diretta streaming. La Settimana Santa sarà del tutto inedita per i fedeli cattolici.

Il Carnevale ebraico, previsto per il 9 marzo, si è svolto su una piattaforma di streaming che consente la partecipazione attiva del fedele. Essendo sentiti dagli altri, i fedeli possono avere la sensazione di essere realmente in sinagoga.

⁵⁰ Secondo Adernò (2020) «questa decisione annienta il mandato di Cristo, e lo subordina – per volontà di coloro ai quali è affidato, per divina volontà, di pascere il Popolo di Dio (cfr. can. 1008 CIC) – a una disposizione secolare di un governo che, nonostante l'indipendenza e la sovranità tra Stato e Chiesa consacrate dall'art. 7 della Carta Costituzionale, si spinge a interpretare da sé il significato dell'espressione «cerimonie religiose» identificando con esse «ogni Santa Messa anche esequiale». Tale interpretazione, d'altra parte, viene poi accettata supinamente dall'Autorità Ecclesiastica del territorio italiano e fatta propria, con una pedissequa applicazione. Tuttavia si tratta sia di una interpretazione illegittima (perché non spetta all'autorità statale identificare la natura di cosa sia o meno una «cerimonia religiosa», bensì all'Autorità Ecclesiastica), ma più ancora di una disposizione che lede, insieme, l'autonomia e la sovranità «nel proprio ordine» della Chiesa Cattolica (cfr. art. 7 cost.) e, al tempo stesso, la libertà religiosa del singolo cittadino cattolico al quale, è vero, non è impedito di entrare in chiesa, ma di fatto è proibito esercitare il proprio credo religioso, in aperto contrasto alla libertà di culto riconosciuta dalla Costituzione (cfr. art. 19 cost.) d'uno stato in cui vige un regime concordatario». Riccardi (2020) parla di «un forte segnale di paura, ma anche l'espressione dell'appiattimento della Chiesa sulle istituzioni civili».

libertà religiosa – purché le misure limitative siano prescritte dalla legge, perseguano uno scopo legittimo e siano necessarie in una società democratica – e nella possibilità riconosciuta dal diritto internazionale di disattendere le norme di un Trattato per ragioni di necessità o cause di forza maggiore⁵¹. Tra tali ragioni è certamente possibile annoverare la tutela della salute pubblica. L'importanza del bene giuridico da tutelare, la salute dell'individuo - nella sua duplice dimensione di *civis* e *fidelis* - e della collettività ha reso quanto mai necessaria una fattiva cooperazione tra autorità civili e religiose. La “reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese” si è sviluppata secondo direttrici che lungi dall'essere state predeterminate e concertate – come forse più opportunamente si sarebbe potuto fare sin dalla dichiarazione dello stato di emergenza, il 31 gennaio 2020 – sono state definite, navigando a vista, sulla rotta tracciata dalla diffusione del virus, con uno sconfinamento da parte delle autorità civili nelle questioni prettamente ecclesiastiche. Al di là di qualche inevitabile fraintendimento che tale situazione ha causato⁵², è possibile tracciare un primo e preliminare bilancio della collaborazione da parte delle confessioni religiose nella gestione e nel contenimento dell'epidemia individuando tre possibili livelli, che si intersecano e sovrappongono tra loro.

In primo luogo, i leader religiosi hanno invitato i fedeli al rispetto della normativa statale. In questa scia si colloca, ad esempio, l'invito del pontefice Francesco a pregare per le autorità statali che in questo momento particolarmente delicato sono chiamate ad adottare “misure che non piacciono al popolo” ma che sono necessarie per il bene comune, cercando in parte di smorzare la tensione creatasi a seguito dell'evidente confusione di competenze.

In secondo luogo, nella prospettiva di poter contribuire alla tutela della salute pubblica, le confessioni religiose hanno accettato di ‘sacrificare’ o ‘rimodellare’ una parte delle attività culturali. Poiché l'autorità statale ha condizionato l'apertura dei luoghi di culto all'adozione di misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone e al mantenimento della distanza di sicurezza e ha autonomamente decretato la sospensione delle cerimonie civili e religiose, ivi comprese le Sante Messe, i venerdì di preghiera islamici e la celebrazione dei funerali, i gruppi confessionali si sono attrezzati immaginando, laddove possibile, alternative, più o meno valide.

La Chiesa cattolica, ad esempio, ha assicurato la continuità delle celebrazioni eucaristiche, ancorché a porte chiuse, consentendo ai fedeli di seguirne la diretta oltre che attraverso il tradizionale canale radio-televisivo anche attraverso i più moderni sistemi telematici (diretta streaming, video su youtube...) lasciando però aperte alcune questioni di carattere teologico, circa la partecipazione alla celebrazione eucaristica e all'eventuale dispensa dall'obbligo del precetto festivo⁵³.

Sempre al fine di facilitare la fruizione dei servizi religiosi, l'ufficio liturgico della CEI ha predisposto un *Sussidio per celebrare e pregare in tempo di epidemia* perché “l'inedita impossibilità di

⁵¹ In questo senso il focus di Pacillo (2020).

⁵² La Chiesa cattolica, attraverso il comunicato diffuso dalla CEI ha “accettato (corsivo mio) in forza della tutela della salute pubblica” le disposizioni governative. L'utilizzo, ponderato, del termine su evidenziato mette chiaramente in luce l'assenza di qualsivoglia concertazione tra autorità civili e religiose per la gestione dell'epidemia. La CEI non ha mancato di sottolineare come tale soluzione abbia generato “rammarico e disorientamento nei Pastori, nei sacerdoti, nelle comunità religiose e nell'intero Popolo di Dio” ma ha allo stesso tempo precisato che “più che soffiare sulla paura, più che attardarci sui distinguo, più che puntare i riflettori sulle limitazioni e sui divieti del Decreto, la Chiesa tutta sente una responsabilità enorme di prossimità al Paese”.

⁵³ Sul punto si vedano Pacillo (2020); Segoloni Ruta (2020).

celebrare in contesto assemblare l'Eucaristia – fonte e culmine della vita cristiana (cf. SC 10) – non coincide tuttavia con l'impossibilità di entrare in comunione con il Signore e il suo mistero di salvezza". Pertanto, "ogni domenica verrà proposta una scheda per la preghiera e la riflessione personale o familiare in sintonia con la liturgia del giorno" e questi, come altri testi, potranno essere gratuitamente scaricati con l'App *Liturgia delle Ore* della CEI⁵⁴.

In questo senso deve essere letta anche la scelta del servizio pubblico radiotelevisivo di trasmettere in diretta le immagini della messa celebrata dal pontefice a Santa Marta a partire dal 25 marzo⁵⁵. Se per un verso la possibilità di essere inclusi nel palinsesto della RAI costituisce certamente espressione del diritto di propaganda religiosa⁵⁶, tuttavia si potrebbe (ri)profilare una questione circa il (mancato) rispetto del pluralismo religioso nell'accesso ai tradizionali sistemi di informazione⁵⁷.

Nonostante gli sforzi tesi ad assicurare il diritto di libertà religiosa, pur secondo modalità del tutto peculiari, l'assenza di norme concertate ha creato non poca confusione come quando, in ottemperanza del dpcm dell'11 marzo e in nome del "bene comune", era stato sancito il divieto di accesso alle chiese parrocchiali e non parrocchiali della diocesi di Roma, producendo così una grave distinzione tra i fedeli nella fruizione del godimento di un diritto. Tale situazione è stata prontamente sanata dopo l'omelia in cui papa Francesco ha precisato che "le misure drastiche non sempre sono buone" – con ciò riferendosi non già alle decisioni adottate dalle autorità civili ma dalle competenti autorità religiose – e ha pregato affinché "lo Spirito Santo dia ai pastori la capacità e il discernimento pastorale affinché provvedano misure che non lascino da solo il santo popolo fedele di Dio"⁵⁸. In ogni caso, resta da capire se e come l'apertura degli edifici di culto possa conciliarsi con l'obbligo di rimanere a casa, salvo urgenti necessità⁵⁹. L'autodichiarazione non prevede infatti la possibilità di uscire per 'motivi religiosi', dovendo pertanto chiedersi se, rispetto alle altre possibilità riconosciute, non sia stata realizzata una indebita e, forse, eccessiva compressione di un diritto costituzionalmente riconosciuto⁶⁰. E ciò soprattutto laddove si pensi che proprio in momenti così delicati il fedele potrebbe avvertire l'urgenza di comunicarsi con Dio e sentirsi parte di una comunità più ampia. D'altro canto tale confusione è amplificata anche dall'affastellarsi di norme di vario rango che, se per un verso, decretano la chiusura di attività commerciali, strutture ricettive, servizi di ristorazione, parchi, musei e ogni attività culturale⁶¹, dall'altro hanno la premura di specificare che "sono aperti i luoghi e sospese le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri", ricordando però che

⁵⁴ Per una panoramica sulla posizione della Chiesa di fronte alle epidemie, tra passato e presente, si veda Tarantino (2020).

⁵⁵ *Papa Francesco, su Raiuno la messa in diretta tutti i giorni*, articolo apparso su Repubblica.it, il 24 marzo 2020.

⁵⁶ Al di là di un servizio ai fedeli, l'incremento della programmazione religiosa ha una finalità marcatamente economica, come dimostrato dalla scelta di Mediaset di spostare, a seguito del boom di ascolti registrato da Tv2000, la celebrazione della messa domenicale da Rete4 a Canale5. Sul punto si vedano Candela (2020) e Maggio (2020).

⁵⁷ Sull'ordinamento radiotelevisivo si vedano almeno Providenza (2015); Toscano (2015, 433).

⁵⁸ In base al decreto novellato rimangono chiuse all'accesso del pubblico le chiese non parrocchiali e, più in generale, gli edifici di culto di qualunque genere mentre restano aperte le chiese parrocchiali, sebbene i fedeli siano esortati al rispetto della normativa statale e del contestuale obbligo di rimanere a casa.

⁵⁹ Montesano (2020).

⁶⁰ In questo senso pare orientarsi anche la nota della Direzione Centrale degli Affari dei Culti del 27 marzo 2020 che, di fatto, subordina l'accesso in chiesa (e, con esso, il diritto di libertà religiosa) agli spostamenti per comprovate esigenze lavorative o per altre situazioni di necessità previste dal modello di autocertificazione.

⁶¹ *Supra*, paragrafo 1.

“l’accesso ai luoghi di culto è consentito in forma contingentata e nel rispetto delle misure necessarie a garantire la distanza di sicurezza interpersonale di un metro”⁶². A tal proposito bisognerebbe interrogarsi su quale sia l’autorità legittimata ad assicurare il rispetto di tali disposizioni, ovvero se si tratti di un caso di “urgente necessità” di cui all’art. 5, c. 2 dell’Accordo di Villa Madama. Siffatta interpretazione finirebbe per legittimare l’eventuale ingresso della forza pubblica, per l’esercizio delle sue funzioni, all’interno degli edifici di culto, senza aver dato previo avviso alla competente autorità ecclesiastica. E tale interpretazione pare confermata dai più recenti episodi di cronaca. A Marina di Cerveteri, infatti, gli agenti della polizia locale hanno fatto irruzione nella chiesa di San Francesco e interrotto la celebrazione della messa – dopo la liturgia dell’Eucaristia – per intimare ai fedeli presenti sul sagrato di sgomberare il luogo⁶³.

Una questione delicata si pone con riferimento all’avvicinarsi della Pasqua e delle ritualità a essa connesse. Stando alle indicazioni contenute nel decreto *In tempo di Covid-19* emanato dalla Congregazione per il culto divino, il 19 marzo, la data della Pasqua resta invariata ma viene contestualmente modificato il Triduo pasquale: nella Messa *in coena Domini*, la lavanda dei piedi, già di per sé facoltativa, deve essere omessa; la Veglia Pasquale può essere celebrata solo nelle chiese cattedrali e parrocchiali e secondo specifiche modalità, mentre le processioni e le altre “espressioni di pietà popolare” che solitamente si accompagnano alla celebrazione della Pasqua sono annullate salvo essere recuperate “in altri giorni convenienti, ad esempio il 14 e 15 settembre”. Seguendo tali orientamenti la Diocesi e il sindaco di Trapani hanno comunicato, con una nota comune, l’annullamento della processione del Venerdì Santo. Nella nota viene sottolineato che «la sfida delle circostanze - una situazione sanitaria gravissima che ha comportato l’adozione di misure straordinarie in tutto il paese - e la consapevolezza della nostre responsabilità, pur nella differenza dei ruoli, spingono a comunicare ai membri dei ceti delle Maestranze, ai fedeli e ai cittadini tutti, quello che risulta evidente a chi, con realismo e rinnovato senso civico, sta affrontando questa eccezionale fase storica in cui tutti siamo chiamati a contenere e a contrastare la diffusione del COVID-19»⁶⁴.

All’annullamento dei riti *en plein air* fa da contraltare il singolare pellegrinaggio compiuto dal pontefice per le vie di Roma che richiama simbolicamente i tempi passati in cui le epidemie venivano combattute proprio attraverso l’organizzazione di processioni, preghiere collettive e pellegrinaggi⁶⁵ – come sottolineato anche dalla sosta alla chiesa di San Marcello, in cui è custodito il crocifisso che secondo la tradizione è riuscito a debellare la peste da Roma.

La necessità di riorganizzare le attività culturali senza esporre la popolazione al rischio di contagio ha favorito lo sviluppo di nuove modalità di fruizione dei religiosi. Si pensi, ad esempio, al primo rito *en-plein-air* in *streaming*, la processione organizzata per la festa di San Giuseppe dal parroco di Lecco, a cui hanno partecipato solo il parroco e il sindaco della città mentre i fedeli hanno potuto seguire l’evento sul canale YouTube della parrocchia⁶⁶.

⁶² Così l’ordinanza n. 514 del 21 marzo 2020 della Regione Lombardia recante *Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell’emergenza epidemiologica da covid-19*.

⁶³ La notizia può essere letta su <https://bit.ly/33K82DJ> e <https://bit.ly/2xplwIJ>.

⁶⁴ L’articolo è disponibile al sito web <https://trapani.gds.it/articoli/cronaca/2020/03/20/il-coronavirus-ferma-la-processione-del-venerdi-santo-a-trapani-disposto-lannullamento-9ea2afe9-388e-4813-acf4-bd273c3ee2d3/>.

⁶⁵ Tarantino (2020).

⁶⁶ Il video completo della processione è disponibile al link <https://www.youtube.com/watch?v=4eSY65k2mn4>.

In questo quadro si colloca anche la singolare celebrazione della messa sul tetto di una chiesa di Napoli che se per certi versi ha soddisfatto il bisogno di religioso dei fedeli, dall'altro non può che riproporre le ben note questioni circa la necessità di temperare l'esercizio delle attività culturali con altri diritti, come il diritto alla salute e al riposo⁶⁷, che potrebbe in tal caso essere lesa dal mancato rispetto della normativa sulle emissioni sonore.

Al pari della Chiesa cattolica, anche l'Islam italiano, nel rispetto di quanto stabilito dalle autorità statali, ha indicato ai propri fedeli la via da seguire per tutelare la salute individuale e collettiva. In questo senso vanno la temporanea chiusura dei centri islamici, la sospensione di tutte le attività ordinarie e straordinarie, come le orazioni quotidiane, la preghiera del venerdì, le prediche, le conferenze, le lezioni e ogni altra attività culturale, conviviale o ludica. In particolare, al fine di preservare la salute individuale e l'interesse della comunità, si suggerisce la sostituzione della *jumaat* con la preghiera obbligatoria di mezzogiorno, da recitare a casa e con i familiari. D'altro canto nell'Islam assume rilevanza centrale non soltanto l'adempimento pratico/esterno delle prescrizioni religiose quanto piuttosto la *nyya* – la reale intenzione – la cui assenza vanifica le azioni compiute⁶⁸. Il 'rimodellamento' degli atti di culto è stato accompagnato da una serie di consigli igienico-sanitari da mettere in pratica per la tutela della salute pubblica, tra cui rilevano la sanificazione dei locali destinati al culto o ad altre attività congregazionali e il divieto di stringersi la mano, sostituito con il saluto verbale di pace.

Un particolare rilievo assume in questo contesto la sepoltura dei defunti musulmani. A tal proposito, l'UCOII ha precisato che stante l'attuale divieto di rimpatriare le salme nei Paesi di origine, i parenti delle persone decedute sono tenuti a seppellire i propri cari sul territorio nazionale italiano possibilmente nei cimiteri adibiti ai musulmani o, in alternativa, nella parte relativa al culto non cattolico, affinché possa essere eternamente assicurata la dignità religiosa del defunto. Con riferimento alle ritualità da seguire, il documento dell'UCOII precisa che nel caso di un effettivo rischio di contagio, bisogna limitarsi ad avvolgere il defunto nel sudario, senza procedere al lavaggio rituale della salma. La preghiera funebre è consentita ma nel rispetto di precise indicazioni: presenza di massimo tre persone oltre all'Imam per evitare assembramenti, distanza di un metro tra gli astanti, utilizzo di guanti e mascherine e divieto di scambiare abbracci o strette di mano⁶⁹. Nonostante tali indicazioni, a livello pratico si pongono non poche difficoltà al momento di bilanciare le esigenze di salute pubblica con la libertà religiosa funeraria⁷⁰: accade così che i fedeli musulmani, in virtù dell'importanza riconosciuta all'evento morte (e alle ritualità ad esso connesse), rifiutino di seppellire i loro cari in aree cimiteriali non islamiche. È notizia di questi giorni che a Pisogne, comune in provincia di Brescia, una defunta musulmana continua a giacere, dopo una settimana dalla morte, presso l'abitazione dei propri familiari. Questi ultimi, infatti, rifiutano la tumulazione in una zona cimiteriale non islamica e chiedono che il feretro possa essere trasferito a Brescia, il cui cimitero è dotato di apposite aree. Al di là dell'esempio estremo – che aprirebbe numerose questioni oltre quelle più strettamente culturali – sono sempre più numerose le salme dei musulmani presenti negli obitori e ciò sia per l'attuale impossibilità di rimpatrio sia per la carenza del numero di cimiteri islamici sul

⁶⁷ Sul punto si veda il paragrafo 2.

⁶⁸ Abu Salem (2020).

⁶⁹ UCOII, *Vademecum. Ritualità funebre per la comunità islamica italiana*, disponibile su www.olir.it.

⁷⁰ In generale sul tema si veda Gianfreda (2020).

territorio nazionale. Al fine di risolvere tale situazione e consentire ai fedeli di rispettare i precetti fideistici, l'UCOII ha chiesto al governo e all'ANCI di agevolare la sepoltura dei defunti musulmani nei cimiteri islamici, anche se provenienti da altre province o regioni⁷¹.

Gli episodi appena richiamati evidenziano come, nell'attuale situazione di emergenza, le confessioni religiose prescindendo da questioni di carattere formale circa il riparto delle competenze tra autorità civili e religiose – certamente non irrilevanti – si sono prontamente attivate, individuando misure idonee ad assicurare il rispetto delle regole statali anche nel compimento delle pratiche culturali.

Le regole predisposte dalle confessioni a tutela della salute, individuale e collettiva, oltre a porsi in linea con quanto stabilito dalle disposizioni civili rispondono a un imperativo di carattere 'interno'. Com'è noto, le religioni assumono la sacralità della vita quale valore fondante dei rispettivi ordinamenti. In particolare, per la Chiesa cattolica "la *vita umana è sacra* perché, fin dal suo inizio, comporta l'azione creatrice di Dio e rimane per sempre in una relazione speciale con il Creatore, suo unico fine. Solo Dio è il Signore della vita dal suo inizio alla sua fine: nessuno, in nessuna circostanza, può rivendicare a sé il diritto di distruggere direttamente un essere umano innocente"⁷². Ne consegue che "la vita e la salute fisica sono beni preziosi donati da Dio, di cui bisogna avere cura tenendo conto delle necessità altrui e del bene comune"⁷³. Proprio in vista del raggiungimento del bene comune – da intendersi come "l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono sia alle collettività sia ai singoli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più celermente"⁷⁴ – l'autorità ecclesiastica è chiamata a regolare l'esercizio dei diritti che sono propri dei fedeli (can. 223, §2). Alla luce di ciò, vanno lette le disposizioni relative alla celebrazione dei sacramenti. La loro amministrazione ha subito una compressione – è infatti necessaria una "valutazione *iuxta casus*, con discernimento prudenziale delle necessità spirituali dei fedeli e della opportunità pastorale, del sussistere di uno stato di grave necessità *pro bono animae* che raccomandi l'indifferibilità dell'amministrazione del sacramento" – e una riorganizzazione. A tal proposito, la Segreteria della CEI ha fornito dei suggerimenti⁷⁵ di carattere igienico-sanitario posti a tutela della salute pubblica, in linea con le disposizioni già adottate per mantenere la salubrità dei luoghi di culto. Si pensi, ad esempio, allo svuotamento delle acquasantiere o alla predisposizione di erogatori di sostanze idroalcoliche per igienizzare le mani. In particolare, è stato precisato che nel caso in cui sia necessario amministrare un sacramento debbano essere adottate tutte quelle misure – mascherina, guanti, distanza di un metro – che riducano al minimo la possibilità di diffusione del virus.

E nello stesso orizzonte può essere letta anche la *Nota della Penitenzieria Apostolica circa il Sacramento della Riconciliazione nell'attuale situazione di pandemia* a norma della quale l'attuale situazione emergenziale può essere considerata una ragione di grave necessità (can 961, § 1, 2°) tale da consentire l'assoluzione collettiva dei fedeli, senza previa confessione individuale. Spetta al vescovo diocesano indicare ai sacerdoti gli accorgimenti da seguire nella celebrazione individuale della

⁷¹ Comunicato stampa dell'UCOII, del 24 marzo 2020.

⁷² *Catechismo della Chiesa cattolica*, n. 2258.

⁷³ *Catechismo della Chiesa cattolica*, n. 2288.

⁷⁴ *Gaudium et spes*, n. 26.

⁷⁵ *Suggerimenti per la celebrazione dei sacramenti in tempo di emergenza Covid-19* del 17 marzo 2020.

riconciliazione sacramentale e determinare, in ragione del livello di contagio pandemico, i casi di grave necessità nei quali sia lecito impartire l'assoluzione collettiva⁷⁶.

Allo stesso modo, l'Islam assume l'integrità psico-fisica dell'individuo e il bene della collettività quali principi chiave che devono orientare l'agire umano. In questo senso si collocano, ad esempio, tutte le norme di carattere igienico-sanitario che caratterizzano la vita del fedele sia nelle relazioni uomo-Dio – si pensi in tal senso alle abluzioni da compiere prima della preghiera – sia nelle relazioni tra gli uomini – vanno in questo senso, ad esempio, la raccomandazione di tagliarsi le unghie, di pettinare barba e capelli, di lavare le mani prima e dopo i pasti e di pulire con cura i denti e le vesti. Dall'obbligo per il credente di mantenere in buono stato il proprio corpo – l'uomo ne è un mero affidatario poiché il 'legittimo proprietario' è Dio⁷⁷ – deriva che è necessario rifuggire da tutte quelle situazioni che potrebbero mettere in pericolo la vita. In particolare, con riferimento alle epidemie, lo stesso Profeta avrebbe suggerito di evitare di fuggire dalla zona di contagio ("Se ne avete notizia [Muhammad faceva riferimento alla peste, e per estensione alle malattie infettive contagiose] in una qualche terra, non avvicinatevi a essa. E se capitasse nella terra in cui siete, non allontanatevi") al fine di contenerne quanto più possibile la diffusione⁷⁸.

Alla luce di ciò è lecito supporre che, al fine di evitare la propagazione del virus e salvaguardare la vita dei fedeli, nell'ottica del perseguimento del bene comune, le confessioni avrebbero comunque fornito indicazioni, adottato strumenti ed introdotto divieti indipendentemente dalle scelte effettuate dalle autorità civili.

Il terzo e ultimo strumento con cui le confessioni religiose si pongono al fianco delle autorità statali nella lotta all'emergenza è di natura economica. In questo senso appaiono assolutamente rilevanti la donazione di centomila euro effettuata dal pontefice alla Caritas e lo stanziamento da parte della CEI di 10 milioni di euro provenienti da donazioni e dall'otto per mille per sostenere le Caritas diocesane nella loro azione di supporto alle persone in difficoltà a causa dell'attuale emergenza, di altri 500 mila a favore della Fondazione Banco Alimentare Onlus e di 3 milioni per aiutare gli ospedali.

Nello stesso senso si è orientata la Tavola valdese che ha stanziato 8 milioni di euro, derivanti dell'otto per mille, per la costituzione di un Fondo speciale destinato ad interventi di contrasto all'emergenza Covid. In particolare, la Tavola, in piena sinergia con le istituzioni e gli enti del terzo settore, ha attivato due linee di intervento: una relativa ai bisogni immediati e urgenti, soprattutto di tipo sanitario; l'altra concernente la fase post-emergenza, quando in ragione delle misure adottate sinora, come ad esempio il blocco prolungato delle attività produttive, si renderà manifesto l'impovertimento delle classi più svantaggiate.

Va segnalato come anche l'UCOII si sia attivata in questo senso, avviando una colletta tra i fedeli musulmani per l'acquisto di materiale medico.

Anche gli interventi di carattere economico trovano una loro legittimazione sul piano religioso nel dovere di solidarietà che accomuna tutte le confessioni.

⁷⁶ Nota della Penitenzieria Apostolica circa il Sacramento della Riconciliazione nell'attuale situazione di pandemia, del 20 marzo 2020.

⁷⁷ Sull'indisponibilità del corpo nella religione islamica si vedano almeno Atighetchi (2009); Iacobellis (2015, 507).

⁷⁸ Abu Salem (2020).

6. Potrà accadere di nuovo?

I giuristi sono per lo più convinti che l'efficacia delle norme sia proporzionale al loro gradimento sociale. Le preoccupazioni che accompagnano l'epidemia di Covid-19 a livello universale costituiscono la base (solida) su cui si fonda il diritto vivente emergenziale di contrasto alla pandemia. Le misure adottate sono avvertite come necessarie anche dalle confessioni religiose che hanno collaborato con lo Stato nel non contrastare i provvedimenti limitativi dei propri spazi di libertà e all'esercizio del culto dei loro fedeli, inaugurando una nuova proficua cooperazione Stato-Chiese. Tutto ciò sarà senza dubbio utile anche in futuro in un'auspicabile alleanza tra diritti religiosi e diritto statale⁷⁹ nel perseguimento di finalità di interesse sociale primario. Per il fedele è di assoluta importanza il percepire come vincolante il rispetto di regole ritenute come tali anche dal proprio ordinamento religioso di appartenenza. Il forte disagio sociale che la pandemia da coronavirus ha prodotto, trova efficaci misure di conforto nella fede della gente e nei conseguenti atti di culto⁸⁰.

È però necessario evidenziare che, l'assenza del limite del rispetto dell'ordine pubblico nel disposto dell'art. 19 Cost., resta un irrinunciabile caposaldo nell'interpretazione dei possibili vincoli imposti dall'ordinamento all'esercizio della libertà religiosa, sia in forma individuale sia in forma associata. Assodata l'assoluta eccezionalità dell'emergenza coronavirus, è necessario che non ci si discosti dalla traccia costituzionale e che resti ben presente che al potere politico non è consentito in alcun modo limitare tale "libertà" fondamentale dell'essere umano, con l'eccezione del limite del "buon costume" come già *supra* evidenziato.

Sotto il profilo delle fonti, poi, occorre ribadire che le ordinanze contingibili mantengono la loro natura di fonti secondarie, e che le fonti primarie emergenziali non possono comunque derogare alle leggi di ratifica del Concordato (art. 7 Cost.) né alle leggi di approvazione delle intese (art. 8, comma 3 Cost.) quali "leggi a forza passiva rinforzata"⁸¹, che prevedono speciali regimi di tutela dei luoghi sacri, degli edifici di culto e delle libertà ecclesiali. Si può condividere l'affermazione che "la Chiesa come ogni altra istituzione che vive ed opera in uno Stato laico, non è al disopra della politica, né tantomeno della scienza"⁸²?

Forse no... Tralasciando il noto dibattito tra scienza e fede, la Chiesa cattolica, ma anche le altre Chiese, per lo meno quelle munite di Intesa, hanno una ben altra posizione all'interno del nostro sistema costituzionale, non sopra la politica ma non del tutto soggette a essa. L'art. 7 Cost., quando garantisce alla Chiesa un'eguale sovranità rispetto allo Stato (ciascuno nel proprio ordine) e l'indipendenza da esso lo fa anche al fine di evitare atti ablatori del potere politico su quello confessionale. Sotto il profilo giuridico quindi non regge detta affermazione in quanto non considera che le confessioni religiose godono di una indipendenza dal potere politico a tutela della loro autonomia organizzativa e gestionale relativa alle vicende legate al culto.

⁷⁹ Auspicio tale alleanza già in Fuccillo (2016).

⁸⁰ La eccezionale benedizione *urbi et orbi* di papa Francesco del 27 marzo 2020 in una piazza San Pietro vuota (ma in diretta TV) rimarrà per sempre nella memoria di molti.

⁸¹ Fuccillo (2019, 8).

⁸² Mancuso (2020, 34).

L'emergenza non deve alterare il tracciato delineato dalla Costituzione. Essa riserva al fenomeno religioso una particolare attenzione e tutela, differenziandolo e qualificandolo da altri fenomeni sociali. Il primo corollario che discende dalla Carta in tale ambito è proprio la non sottoposizione delle confessioni religiose al potere politico, così come in alcun modo vi deve essere la sottoposizione del potere politico a quello religioso. L'autonomia e l'indipendenza di cui godono le confessioni religiose e, in modo più marcato la Chiesa cattolica, nel nostro ordinamento è un segno di grande civiltà giuridica in quanto impedisce che la religiosità dei credenti possa essere indirizzata, veicolata e in qualche misura condizionata dall'ordinamento civile, cioè dall'indirizzo che a questo assegna il potere politico in un determinato contesto storico. Diverso è, ovviamente, l'inevitabile rispetto che tutti i consociati devono alle leggi (conformi alla Costituzione) che vincolano tutti, fedeli o meno che siano, e la necessaria laicità delle istituzioni e delle norme giuridiche⁸³. Le quali, però, non possono incidere negli spazi assegnati dalla Costituzione alle confessioni religiose e comunque nel pieno rispetto del principio pattizio che la Carta ha costruito (art. 7, comma 2 Cost.; art. 8, comma 3 Cost.).

Da tali considerazioni emerge, in modo ancora più evidente, l'apprezzamento che suscitano i provvedimenti adottati dalle autorità confessionali a sostegno della terribile battaglia contro il nemico invisibile dell'umanità.

Fede interdetta? Forse solo parzialmente sospesa, ma comunque compagna irrinunciabile per il credente ancor più nel momento del bisogno, e perciò protetta dall'ordinamento giuridico da ogni possibile prevaricazione normativa.

Bibliografia

- Abu Salem, M. 2020. *L'Islam italiano e le regole religiose di fronte all'emergenza del COVID-19: "L'avversità si accompagna alla buona sorte"* (Cor 94, 5-6), in www.olir.it.
- Adernò, F. 2020, *La messa è finita. La scandalosa rinuncia dei vescovi*, in «www.marcotosatti.com».
- Ainis, M. 2020, *Meglio distante che latitante*, in *Repubblica*, 19 marzo 2020.
- Arru, D. 1995, *L'ingresso della forza pubblica negli edifici di culto*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 3.
- Atighetchi, D. 2009. *Islam e Bioetica*, Roma: Armando Editore.
- Azzariti, G., *Le misure sono costituzionali a patto che siano a tempo determinato*, in *Repubblica*, 8 marzo 2020.
- Baldini, V. 2020a, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in www.dirittifondamentali.it, 1.
- Baldini, V. 2020b, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in www.dirittifondamentali.it, 1.
- Balsamo, F. 2020, *La leale collaborazione tra Stato e confessioni religiose alla prova della pandemia da Covid-19. Una prospettiva dall'Italia*, in www.diresom.net, 27 marzo 2020.
- Bettetini, A. 2010, *La condizione giuridica dei luoghi di culto*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1.
- Bettetini, A. 2005. *Gli enti e beni ecclesiastici. Art. 831*, in *Il Codice Civile. Commentario*, Milano: Giuffrè.
- Bilotti, D. 2020a, *Pena, virus e religioni. Un tentativo interculturale per trovare soluzioni eque a beneficio dei detenuti*, «www.diresom.net».
- Bilotti, D. 2020b, *Resistere al contagio. Traduzioni interculturali della relazione di cura*, in *Calumet- intercultural law and humanities review*, 24 marzo 2020.

⁸³ Fuccillo (2005).

- Bilotti, D. 2020c, *L'imprevista invasione... L'emergenza Coronavirus nel bacino mediterraneo*, in www.ocsm.it.
- Bilotti, D. 2020d, *Pandemia: il Medio Oriente tra contagio e cautela*, in www.olir.it.
- Buzzacchi, C. 2020, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"*, in lacostituzione.info, 2 marzo 2020.
- Candela, G. 2020, *Coronavirus, Tv2000 fa il pieno di ascolti: "Il Rosario per l'Italia" con Papa Francesco visto da oltre 4 milioni di persone*, in *Il fatto quotidiano*, 20 marzo 2020.
- Caravita, B. 2020, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in www.federalismi.it, 6.
- Cardia, C. 1998. voce *Religione (libertà di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, II, Milano: Giuffrè.
- Cardia, C. 2003. *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato: profili giurisdizionali*, Bologna: Il Mulino.
- Casuscelli, G. 1979. *Edifici ed edilizia di culto. Problemi generali*, Milano: Giuffrè.
- Catalano, G. 1957. *Il diritto di libertà religiosa*, Milano: Giuffrè, 1957.
- Cavana, P. 2019, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista Telematica* www.statoechiese.it, 20.
- Cavino, M. 2020, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in www.federalismi.it, 6.
- Cerulli Irelli, V. 2007, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Diritto pubblico*.
- Colaiani, N. 1993. voce *Statuti delle confessioni religiose*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXX, Roma: Treccani.
- Consorti, P. 2020, *Le religioni e il virus*, in www.diresom.net.
- Consorti, P. 2020. *Diritto e religione*, Bari: Laterza.
- Cuocolo, L. 2020, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in www.federalismi.it, 6.
- D'Avack, P.A. 1974. voce *Libertà religiosa (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIV, Milano: Giuffrè.
- De Giorgi Cezzi, G. 2020, *Libertà dalla paura. Verso nuove forme di libertà per le collettività?*, in www.federalismi.it, 6.
- Di Marzio, P. 2000. *Contributo allo studio del diritto di libertà religiosa*, Napoli: Jovene.
- Fedele, P. 1963. *La libertà religiosa*, Milano: Giuffrè, 1963.
- Ferlito, S. 2002. *Diritto soggettivo e libertà religiosa. Riflessioni per uno studio storico e concettuale*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Ferrari, S. 1996, *L'art. 19 della Costituzione*, in *Politica e diritto*, 97-107.
- Finocchiaro, F. 2012. *Diritto ecclesiastico*, Bologna: Zanichelli.
- Fiorita, N. 2020, *Libertà religiosa e solidarietà civile nei giorni della grande paura*, in www.olir.it.
- Floris, P. 1992. *Autonomia confessionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Napoli: Jovene.
- Francario, F. 2020, *L'emergenza Coronavirus e le misure straordinarie per il processo amministrativo*, in www.federalismi.it, 6.
- Fuccillo, A. 2016. *Il cibo degli dei. Diritto, religioni e mercati alimentari*, Torino: Giappichelli.
- Fuccillo, A. 2019. *Diritto, religioni, culture*, Torino: Giappichelli.
- Fuccillo, A. 2005. *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*. Napoli: Jovene.
- Gianfreda, A. 2020, *Libertà religiosa e culto dei defunti nell'epoca del Coronavirus*, in www.olir.it.
- Giuffrè, A. 1983. *Profili giuridici dell'edilizia di culto*, Roma: Tipografia della Pace.
- Griffini, C. 2020, *La sfida relazionale del COVID19 alla malattia e alla morte: ricostruire l'ultima transizione delle relazioni familiari e sociali*, in www.olir.it.
- Guazzarotti, A. 2008. voce *Art. 19*, in *Commentario breve alla Costituzione*, in V. Crisafulli, L. Paladin, S. Bartole, R. Bin (eds.), Padova: Cedam.
- Guzzo, L.M. 2019. *La tutela dei luoghi sacri naturali: valori spirituali e patrimonio bioculturale nell'ordinamento giuridico italiano*, in P. Consorti (ed.), *Costituzione, religione e cambiamenti nel diritto e nella società*, Pisa: Pisa University Press, 367-390.
- Guzzo, L.M. 2020, *Igiene del corpo e dello spirito*, in www.diresom.net.
- Iacobellis, F. 2015. *La bioetica islamica. Tra medioevo e modernità*, in C. Cardia, G. Dalla Torre (eds), *Comunità islamiche in Italia*, Torino: Giappichelli.

- Introvigne, M. 2020, *Lesson from the Shincheonji Case in South Korea: Monitoring Without Scapegoating*, in www.diresom.net.
- Jemolo, A.C. 1979. *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano: Giuffrè.
- Jemolo, A.C. 1979. voce *Religione (libertà di)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XXI, Torino: Utet.
- Khosronejad, P. 2020, *The Role of COVID-19 in pilgrimage to Saints' Shrines and Sacred Sites*, in www.academia.edu.
- Lillo, P. 2006. voce *Libertà religiosa*, in S. Cassese, M. Catenacci (eds.), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano: Giuffrè.
- Lo Giacco, M.L. 2020, *In Italia è in quarantena anche la libertà di culto*, in «www.diresom.net».
- Maggio, D. 2020, *Coronavirus, Mediaset promuove la Santa Messa su Canale5*, disponibile al sito web www.davidemaggio.it.
- Mancuso, V. 2020, *Se la chiesa chiude le porte*, in *Repubblica*, 19 marzo 2020.
- Mandato, M. 2020, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, in *Nomos*, 1.
- Martinelli, E. 2020, *La chiesa ortodossa greca ai tempi dell'epidemia da SARS-CoV-2*, in www.diresom.net.
- Mirabelli, C. 2007. voce *Religione (libertà di)*, in *Il diritto: enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, Milano: *IlSole24Ore*, 246-256;
- Montesano, S. 2020, *L'esercizio della libertà di culto ai tempi del Coronavirus*, in www.olir.it.
- Morbidelli, G. 2016, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Diritto Amministrativo*, 1.
- Moretti, M. 2020, *A lezione di solidarietà*, in www.olir.it.
- Musselli, L. 1994. voce *Libertà religiosa e di coscienza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Torino: Utet.
- Negrelli, A. 2012, *Il limite dei principi generali al potere di ordinanza di necessità e urgenza nella giurisprudenza italiana*, in *Foro Amministrativo TAR*, 9.
- Noccelli, M. 2020, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in www.federalismi.it, 6.
- Ochoa, X. 1969 (ed.) 1969. *Leges Ecclesiae post Codicem iuris canonici editae*, Roma: Libreria Editrice Vaticana.
- Pacillo, V. 2012. *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Milano: Giuffrè.
- Pacillo, V. 2020, *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia*, in www.olir.it.
- Pappone, M. 2020, *I rischi di una confusione semantica ai tempi dell'emergenza Coronavirus tra Decreti legge, ordinanze, DPCM e Circolari*, in *Ius in itinere*, 18 marzo 2020.
- Petrini, F. 2020, *Emergenza epidemiologica Covid19, decretazione d'urgenza e costituzione in senso materiale*, in *Nomos*, 1.
- Philippopoulos-Mihalopoulos, A. 2020, *Covid, la malattia etica*, in *Calumet- intercultural law and humanities review*, 16 marzo 2020.
- Provvidenza, S. 2015, *Prime considerazioni in tema di pluralismo religioso nel sistema radiotelevisivo italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista Telematica* (www.statoechiese.it).
- Ricca, M. 2006. voce *Art. 19*, in A. Celotto, M. Olivetti, R. Bifulco (eds.), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino: Utet.
- Ricca, M. 2012. *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Palermo: Torri del Vento.
- Ricca, M. 2008. *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari: Edizioni Dedalo.
- Riccardi, A. 2020, *Se per battere la paura del contagio da coronavirus, si mettono in ginocchio le nostre chiese*, in *La Stampa*, 29 febbraio 2020.
- Roselli, O. 2000, *La riforma della presidenza del consiglio dei ministri: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in www.osservatoriosullefonti.it.
- Saccenti, R. 2020, *Il "digiuno" liturgico nella Quaresima segnata dal COVID-19*, in www.olir.it.
- Satta, F. 1990. *Ordine e ordinanza amministrativa*, in *Enc. Giur.*, XXII, Roma: Treccani.
- Segoloni Ruta, S. 2020, *Senza presbitero no, senza popolo sì?*, in *Il Regno - il blog*, 19 marzo 2020.
- Stegher, G. 2020, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19*, in *Nomos*, 1.

- Tarantino, D. 2020, “*Non in pane solo vivet homo*”. *I cattolici di fronte al Covid-19*, in www.diresom.net.
- Toscano, M. 2015. *L'ordinamento radiotelevisivo e la comunicazione religiosa*, in G. Casuscelli (ed), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Torino: Giappichelli.
- Tozzi, V. 2010, *Gli edifici di culto tra fedele e istituzione religiosa*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1.
- UCOII 2020, *Vademecum. Ritualità funebre per la comunità islamica italiana*, disponibile su www.olir.it.

(antonio.fuccillo@unicampania.it
ludovica.decimo@unicampania.it
miriam.abusalem@unicampania.it)

(pubblicato on line il 4 aprile 2020)