

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

La leale collaborazione tra Stato e confessioni religiose alla prova della pandemia da Covid-19. Una prospettiva dall'Italia.

di **Fabio Balsamo***

fabio.balsamo@libero.it

L'emergenza sanitaria in corso propone molti interrogativi di interesse ecclesiasticistico¹. Innanzitutto, la limitazione di numerosi diritti fondamentali disposta dai D.p.c.m. dell'8, 9, 11 e 22 marzo 2020², oltre che dal D.L. 25 marzo 2020, n. 19 ha rappresentato un test di bilanciamento tra i diritti fondamentali³, soprattutto con riguardo al rapporto tra diritto alla salute (art. 32 Cost.) e diritto di libertà religiosa (art. 19 Cost.). Inoltre, le misure governative, incidendo sull'organizzazione dei riti e delle cerimonie religiose, si riverberano sui principi di autonomia e libertà confessionale, espressamente garantiti dagli artt. 7 e 8 Cost. per la Chiesa cattolica e per tutte le altre confessioni religiose.

* Dottore di Ricerca in Ordine internazionale e tutela dei diritti individuali presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Cfr. P. Consorti, *Religioni e virus*, in www.diresom.net, 9 marzo 2020.

² L'adozione dei D.p.c.m. si fonda su poteri stabiliti dal d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, recante *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*.

³ Cfr. R. Bin, *Critica della teoria dei diritti*, Franco Angeli, Milano, 2018, specialmente p. 142 ss.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

Sul punto va innanzitutto segnalato che, da ultimo, l'art. 1, lett. h) del D.L. 25 marzo 2020, n. 19, nel prevedere la possibilità di imporre limitazioni al solo «ingresso nei luoghi destinati al culto»⁴, ha modificato la disposizione di cui all'art. 1, lett. i) del d.p.c.m. dell'8 marzo 2020⁵, che, diversamente, imponeva limitazioni all'«apertura» dei luoghi di culto. L'uso del lemma “apertura” era effettivamente fuorviante e, non a caso, aveva indotto il Cardinale Vicario della Diocesi di Roma, lo scorso 12 marzo, all'emanazione di un decreto, modificato [il giorno successivo](#), con cui veniva disposta la “chiusura” delle chiese parrocchiali e non parrocchiali della Diocesi di Roma, e più in generale degli edifici di culto di qualunque genere [aperti al pubblico](#).

I Decreti emanati per il contenimento del contagio costituiscono, dunque, un «*unicum*»⁶ dal secondo dopoguerra ad oggi, e si riflettono immediatamente sulla dimensione collettiva dell'esercizio del diritto di libertà religiosa, in maniera in qualche modo assimilabile agli interventi adottati, per ragioni di tutela della pubblica sicurezza, successivamente agli attentati terroristici del 2001⁷.

⁴ Il tenore letterale dell'art. 3 del D.L. 25 marzo 2020, n. 19 sembra consentire anche ai sindaci e ai Governatori delle Regioni di adottare ulteriori misure limitative dell'ingresso agli edifici di culto.

⁵ L'art. 1, comma 1, lett. i), del d.p.c.m. dell'8 marzo 2020, esteso nella sua efficacia a tutto il territorio nazionale con il successivo d.p.c.m. del 9 marzo 2020, disponeva che: «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».

⁶ Così, M.L. Lo Giacco, *In Italia è in quarantena anche la libertà di culto*, in www.diresom.net, 12 marzo 2020.

⁷ Cfr. R. Mazzola, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2005; P. Consorti, F. Dal Canto, S. Panizza (a cura di), *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, Pisa University Press, Pisa, 2016.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

L'incisività e l'unilateralità delle misure governative di sospensione di tutte le cerimonie religiose, comprese quelle funebri, pone una questione circa la potenziale lesione dell'autonomia confessionale garantita dalla Costituzione e ribadita nella legislazione pattizia. Sarebbe forse stato opportuno assicurare, nonostante l'emergenza, qualche forma di preventivo raccordo con le autorità confessionali⁸, anche se i potenziali conflitti sembrano essere assorbiti dalla valorizzazione del principio di leale e reciproca collaborazione tra Stato e Chiesa, esplicitamente richiamato dall'Accordo concordatario vigente dal 1984 con la Chiesa cattolica.

Da questo punto di vista la gestione dell'emergenza sanitaria rappresenta un'interessante – e si spera irripetibile – prova della buona tenuta del principio di collaborazione tra Stato e confessioni religiose.

Sarà interessante vedere come si comporteranno le confessioni religiose nel periodo immediatamente successivo alla scadenza del termine fissato per la sospensione dei riti religiosi, specialmente se si considera che l'eventuale ripresa delle cerimonie è al momento fissata per sabato 4 aprile, vigilia della Settimana Santa, tradizionalmente considerata centrale per la massiccia partecipazione popolare.

Al momento è già noto che i riti officiati dal Santo Padre si svolgeranno “a porte chiuse” e, in ogni caso, secondo modalità organizzative idonee a garantire la [prevenzione dei rischi di contagio](#).

I decreti diocesani con cui finora i Vescovi, per adeguarsi alle disposizioni governative, hanno dispensato, ai sensi del can. 1245 *C.i.c.*, i fedeli dall'obbligo

⁸ Cfr. V. Pacillo, *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia*, in www.olir.it, 16 marzo 2020.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

dell'osservanza del precetto legato alla celebrazione dei giorni festivi⁹ ricompresi nel periodo 9 marzo – 3 aprile dovranno in qualche modo tenere conto della mancata partecipazione alla Messa della Santa Pasqua di Risurrezione, atteso che il punto n. 1389 del Catechismo della Chiesa Cattolica fa obbligo ai fedeli «di ricevere almeno una volta all'anno l'Eucaristia, possibilmente nel periodo pasquale» e che secondo il can. 1246 - § 1 *C.i.c.* «il giorno di domenica in cui si celebra il mistero pasquale, per la tradizione apostolica deve essere osservato in tutta la Chiesa come il primordiale giorno gestivo di precetto». Tali determinazioni dovranno essere assunte dai Vescovi, i soli titolari del potere legislativo in materia liturgica, fermo restando che la *Congregazione per il Culto Divino e la Disciplina dei Sacramenti*, lo scorso 19 marzo 2020, con un apposito *Decreto sulla Santa Pasqua* ha già dettato indicazioni per permettere la celebrazione dei riti del Triduo Pasquale senza la presenza dei fedeli¹⁰. Inoltre, a fronte della persistenza della minaccia pandemica, la *Congregazione per il Culto Divino e la Disciplina dei Sacramenti*, con l'ulteriore Decreto dello scorso 25 marzo 2020, ha dettagliato le indicazioni contenute nel *Decreto sulla Santa Pasqua*, prescrivendo specifiche misure per lo svolgimento dei singoli momenti liturgici della Settimana Santa¹¹ e, soprattutto, invitando i Vescovi ad [avvisare i fedeli](#) «dell'ora d'inizio delle celebrazioni in modo che possano unirsi in preghiera nelle proprie abitazioni», anche attraverso «mezzi di comunicazione telematica in diretta, non registrata».

⁹ Sul punto cfr. F. Marini, *Il precetto della Messa festiva: un obbligo individuale per un'assemblea che celebra la memoria pasquale*, in *Quaderni di Diritto Ecclesiale*, 18, 2005, pp. 259-277.

¹⁰ Cfr. il *Decreto sulla Santa Pasqua* della *Congregazione per il culto divino e la disciplina dei Sacramenti* del 19 marzo 2020, consultabile a questo [link](#).

¹¹ Il *Decreto* della *Congregazione*, oltre a prevedere apposite modifiche ai riti della Domenica delle Palme, della Messa Crismale, del Giovedì Santo, del Venerdì Santo e della Veglia Pasquale, stabilisce che Vescovi e i Presbiteri evitino la concelebrazione e celebrino i riti della Settimana Santa senza concorso di popolo.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

Nel recepire le indicazioni della *Congregazione per il Culto Divino e la Disciplina dei Sacramenti* la Conferenza Episcopale Italiana, con un Documento dal titolo *Orientamenti per la Settimana Santa* del 25 marzo 2020, ha innanzitutto suggerito ai Vescovi di differire le processioni e gli altri riti espressivi della pietà popolare alle date del 14-15 settembre 2020. Ma soprattutto negli *Orientamenti* si dà atto che, all’esito di una interlocuzione tra la sua *Segreteria Generale* e la *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, la Conferenza Episcopale Italiana ha ottenuto che le celebrazioni dei riti della Settimana Santa, anche se private della presenza fisica dei fedeli, potranno svolgersi almeno con «la partecipazione di un diacono, di chi serve all’altare, oltre che di un lettore, un cantore, un organista ed, eventualmente, due operatori per la trasmissione». In tal modo, come sottolineato negli *Orientamenti*, si potrà assicurare un «minimo di dignità» alle celebrazioni¹², fermo il rispetto delle misure sanitarie e della distanza interpersonale di almeno un metro.

Sembra essere stata così rinvenuta, grazie al dialogo con la *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, un punto di equilibrio soddisfacente tra la tutela della sanità pubblica e l’esercizio del culto in un momento centrale per il culto cattolico, quale quello pasquale.

La pandemia in corso ha inoltre confermato il ruolo sempre più determinante assunto dalle confessioni religiose e dalle organizzazioni di ispirazione confessionale in supplenza dello smantellato *welfare* statale¹³.

¹² Gli *Orientamenti* della Conferenza Episcopale del 25 marzo 2020 sono consultabili alle pagine *web* delle Diocesi italiane; cfr. per esempio il sito dell’[Arcidiocesi di Napoli](http://www.ufficiodiregione.it).

¹³ Cfr. M. d’Arienzo, *La Chiesa e l’economia*, in *Diritto e Religioni*, 2-2009, pp. 214-224, specialmente p. 224; Ead., *Nuove problematiche circa i rapporti tra potere pubblico e strutture di natura confessionale nell’azione di accoglienza dei migranti*, in *Democrazia e Diritti Sociali*, 1-2019, pp. 41-51.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

Il dinamismo degli enti religiosi, anche in relazione alla gestione dell'emergenza sanitaria, si è manifestato attraverso la collaborazione con le autorità civili in un contesto di sussidiarietà orizzontale.

Emblematico è il caso della realizzazione di un ospedale da campo a cura dell'organizzazione non governativa cristiano-evangelica *Samaritanian's Purse*, avente sede negli U.S.A., per supportare le carenze dell'Ospedale di Cremona¹⁴.

Per acconsentire all'iniziativa, coordinata dal senatore di fede evangelica Lucio Malan, è stato necessario provvedere in via d'urgenza inserendo un apposito articolo nel Decreto Legge, n. 18 ("Cura Italia") del 17 marzo 2020, che in deroga alle norme generali (artt. 49 e 50 del d.P.R. 349/1999), ha consentito, per tutta la durata dell'emergenza, il temporaneo esercizio di professioni sanitarie da parte di personale abilitato all'estero.

Parimenti rimarchevole è stata la scelta dell'Unione Buddhista Italiana (UBI) di destinare parte delle risorse percepite con l'Otto per Mille, per complessivi 3 milioni di euro, in quote uguali alla Protezione Civile per la gestione nell'immediato dell'emergenza e ad un fondo speciale per le organizzazioni del Terzo Settore impegnate nella necessaria opera di sostegno, anche economico, a vantaggio dei soggetti più fragili¹⁵. In un'ottica di sussidiarietà orizzontale¹⁶ l'UBI, sulla base delle urgenze che verranno segnalate, coopererà con le varie organizzazioni del Terzo Settore di volta in volta individuate per approntare i necessari interventi di aiuto, in vista delle rilevanti

¹⁴ Cfr. C. Baldi, *Un ospedale da campo davanti all'ospedale di Cremona*, in *La Stampa*, 16 marzo 2020.

¹⁵ Nel *Comunicato Stampa* del 16 marzo 2020 si afferma che: «In questo momento non semplice restituire agli italiani la fiducia che ci hanno dimostrato con l'8x1000 e supportiamo anche le organizzazioni del Terzo Settore, da sempre vicino ai cittadini in difficoltà, nell'emergenza e soprattutto nel dopo».

¹⁶ Sul tema si rinvia, *ex plurimis*, a G. D'Angelo, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, ESI, Napoli, 2003.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

ripercussioni economiche che si registreranno presumibilmente anche dopo il superamento dell'emergenza pandemica.

La Conferenza episcopale italiana, sulla scia dell'esempio di Papa Francesco¹⁷, ha destinato 10 milioni di euro alle 220 Caritas diocesane sparse sul territorio nazionale e mezzo milione di euro alla *Fondazione Banco Alimentare Onlus* per garantire un supporto alle famiglie che versano in situazioni di disagio, provvedendo all'acquisto di generi di prima necessità e al mantenimento dei servizi di mense da asporto e [dormitori protetti](#).

Da ultimo, anche la Tavola valdese, lo scorso 19 marzo 2020, ha deciso di stanziare 8 milioni di euro, tratti dall'Otto per mille, per la costituzione di un Fondo speciale destinato alla gestione dell'emergenza, in sinergia con soggetti istituzionali ed enti del [terzo settore](#).

Mi sia consentita, infine, un'ultima riflessione.

L'epidemia da Covid-19 sarà ricordata anche per aver determinato una netta accelerazione, se non una vera e propria svolta, circa l'uso degli strumenti digitali per lo svolgimento dei riti religiosi¹⁸.

Si è ricorso, infatti, ad un uso massiccio dei gruppi *whatsapp* e delle dirette *Facebook*._Senz'altro lo strumento della diretta *Facebook* ha assunto una grande utilità per consentire la partecipazione dei fedeli, da remoto, ai riti religiosi. Tale strumento, inoltre, si pone perfettamente in linea con le già richiamate

¹⁷ Papa Francesco il 12 marzo 2020 ha destinato la somma di [100.000 euro alla Caritas italiana](#) per far fronte alle esigenze dei più deboli.

¹⁸ Cfr. M. d'Arienzo, *Zuckerberg e i nuovi rapporti tra diritto e religioni. A proposito di libertà di coscienza nell'era digitale*, in *Diritto e Religioni*, 1-2019, pp. 384-396, nonché S. Baldetti, *Il razzismo in rete a 80 anni dalle leggi razziste di San Rossore. La tutela del sentimento religioso nelle regole delle online communities*, nel vol. P. Consorti (a cura di), *Costituzione, religione e cambiamenti nel diritto e nella società*, Pisa University Press, Pisa, 2019, pp. 227-237, specialmente p. 231.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

indicazioni della *Congregazione per il Culto Divino e per la Disciplina dei Sacramenti* dello scorso 25 marzo - come confermate dagli *Orientamenti* della Conferenza Episcopale Italiana - che suggerivano il coinvolgimento dei fedeli alla celebrazione dei riti attraverso l'impiego di «mezzi di comunicazione telematica in diretta, non registrata».

Tuttavia, come noto, va sottolineato che la piena fruibilità dei contenuti pubblicati su *Facebook* è garantita esclusivamente agli iscritti al *social network*. E ciò a differenza della piattaforma *Youtube* - cui pure si è fatto frequente ricorso per consentire la partecipazione dei fedeli da remoto ai riti religiosi - che, al contrario, è liberamente accessibile da ogni utente senza la necessità di una preventiva iscrizione.

Tale constatazione sembra dimostrare l'effettiva sussistenza dei rischi recentemente sottolineati in dottrina: ossia che la concreta possibilità di esercitare il diritto di libertà religiosa nello spazio cibernetico possa risultare ancorata «non alla regolamentazione del diritto pubblico, sovranazionale o almeno nazionale, ma ad un potere privato, quello dei proprietari e gestori delle piattaforme digitali e di *social network*»¹⁹.

¹⁹ Così M. d'Arienzo, *Diritto e religioni nell'era digitale: Zuckerberg ci salverà? I nuovi paradigmi ermeneutici della libertà di coscienza tra verità, errore e falsità delle informazioni*, in *I-LEX. Rivista di Scienze Giuridiche, Scienze Cognitive e Intelligenza Artificiale*, 12, 1-3, dicembre 2019, p. 258.