

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

Covid-19: le limitazioni all'esercizio pubblico del culto in Italia, Spagna e Polonia

by **Valerio D'Alò***

valeriodalo1@gmail.com

La pandemia in atto offre spunti di riflessione in ordine alla tensione fra principi costituzionalmente rilevanti che comprimono, fra le altre, anche la libertà religiosa. Questa circostanza merita di essere valutata - oltre che nell'ottica del principio di separazione¹ - sia con riguardo alle limitazioni previste per gli altri diritti di libertà, sia in relazione al bilanciamento dei diversi diritti che entrano in gioco, al fine di soppesarne il grado di tutela che deve essere loro accordato in una situazione di simile emergenza.

In questo contributo si vedrà come correlativamente all'evolversi della situazione pandemica emerga sempre più la complessità della gestione delle regole di emergenza, sia in ambito statale che confessionale. A tal fine, vedremo le diverse scelte che sono state adottate in tre Stati concordatari europei: Italia, Spagna e Polonia.

* Collaboratore Cattedra di Diritto ecclesiastico e Diritto canonico, Università degli Studi di Napoli – “Federico II”

¹ In Italia costituzionalmente previsto all'art. 7 della Costituzione: cfr. V. Pacillo, *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia*, in <https://www.olir.it/focus/vincenzo-pacillo-la-sospensione-dei-diritti-nel-tempo-della-pandemia/>, 2020.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

Com'è noto la libertà religiosa, oltre che al livello costituzionale, è protetta sia dall'art. 9 CEDU sia dall'art. 18 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966, che tuttavia ammettono limitazioni per legge, in forza di esigenze, fra l'altro, di salute pubblica. Si tratta di limitazioni necessitate dall'emergenza, che devono comunque essere ragionevolmente adottate in un quadro di bilanciamento proporzionale tra diritti fondamentali, che implica la necessità di non assumere decisioni limitative che producano effetti pregiudizievoli non necessari ai fini della tutela dell'interesse perseguito. In altre parole, se in linea di principio è accettabile che gli Stati assumano regole limitative delle libertà al fine di assicurare il diritto alla salute e alla vita dei cittadini, è necessario che tali limitazioni siano ragionevoli e proporzionate all'effetto perseguito, senza pregiudizio dei diritti che possono continuare ad essere esercitati, nonché, al contempo, dell'effetto perseguito dalla gestione dell'emergenza. In buona sostanza, è necessario verificare se le limitazioni dei diritti di libertà religiosa sono effettivamente necessari al fine di contenere il contagio e salvaguardare così la salute e la vita dei cittadini.

In Italia sono state adottate misure drasticamente limitative dell'esercizio pubblico del culto, protetto dalla Costituzione e oggetto di una ulteriore specifica tutela concordataria, senza che sia stata previamente sentita l'autorità ecclesiastica². In un primo tempo, la Conferenza Episcopale Italiana ha aderito alle regole governative, emanando però una Nota – nelle forme di un comunicato stampa – con la quale prendeva atto “con sofferenza” dell’“interpretazione fornita dal Governo” volta a impedire lo svolgimento di tutte le “cerimonie religiose” ivi comprese quelle funebri, lasciando implicitamente intendere un dissenso rispetto ad una decisione che appariva

² V. d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, d.P.C.M. dell'8, 9, 11, 22 marzo, d.l. 25 marzo 2020, n. 19, d.P.C.M. 1° aprile 2020 e d.P.C.M. 10 aprile 2020, in <https://www.gazzettaufficiale.it/>.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

troppo drastica. Tale dissenso non è stato però manifestato in forme ufficiali³, ma ampiamente formulato dall'opinione pubblica cattolica, che non ha mancato di mettere in evidenza la contraddizione fra la sospensione delle cerimonie religiose e la continuità di altri servizi considerati essenziali, subordinati alla sola osservanza della regola del distanziamento personale. Le prime misure adottate dall'autorità pubblica – che per la verità, mancano della necessaria chiarezza formale e lasciano uno spazio troppo ampio all'interpretazione discrezionale – sembravano infatti perseguire lo scopo di impedire gli assembramenti di persone, disincentivando le occasioni di “incontro sociale” non strettamente necessario, e subordinando l'esercizio dei servizi essenziali all'adozione da parte dei gestori di misure organizzative tali da “evitare assembramenti di persone tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi” e da “garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro”. Sulla base di questa regola, le chiese possono essere aperte, purché al loro interno sia possibile mantenere le distanze, persistendo però il divieto di celebrare «cerimonie»: espressione incerta, che tuttavia è stata interpretata in senso amplissimo, portando al divieto di qualsiasi forma di riunione.

La *ratio* del provvedimento è evidente, tuttavia ci si può legittimamente domandare se la decisione di vietare qualsiasi forma di culto non superi i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, specialmente se si considera che questa scelta è la conseguenza di una previa decisione discriminante fra «servizi essenziali» e «non essenziali», che l'autorità di governo ha assunto sulla base della discrezionalità politica, in un certo senso invadendo l'ordine religioso e decidendo che le esigenze di manifestazione pubblica del culto non sono «essenziali» e quindi vanno senza altro vietate. Probabilmente,

³ Cfr. Nota dell'Ufficio Nazionale per le Comunicazioni Sociali dell'8 marzo 2020, n.11, <http://massacarrara.chiesacattolica.it/wp-content/uploads/sites/2/2020/03/Comunicato-8-marzo-2020.pdf>.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

sarebbe stato più legittimo subordinare l'esercizio di questo diritto alle stesse cautele dettate per l'accesso del pubblico agli altri luoghi rimasti aperti. Si sarebbe ad esempio potuto celebrare i culti evitando assembramenti, e impedire legittimamente l'esercizio del culto in luoghi troppo affollati o che comunque impediscono di tenere le prescritte distanze interpersonali.

Tale soluzione avrebbe avuto il merito di tenere nella giusta considerazione la prospettiva cattolica, che attribuisce alla partecipazione comune al culto un significato sacramentale, per cui il divieto di celebrazione pubblica della S. Messa si risolve di fatto nella privazione di un diritto del fedele. Va da sé che il rimedio creativo di spostare on line le cerimonie religiose si presenta come un sucedaneo, che può alleviare la sofferenza spirituale, ma non risolve il problema sostanziale⁴.

In Polonia la chiusura o la sospensione di diverse attività hanno deliberatamente escluso i luoghi di culto⁵ e suggerito una crescita delle possibilità di partecipare alle cerimonie religiose, contando sul fatto che un aumento dell'offerta portasse ad una diminuzione della quantità delle persone che si sarebbero radunate nello stesso luogo di culto. La Conferenza Episcopale Polacca ha ad esempio limitato la partecipazione agli uffici religiosi a non più di cinquanta persone⁶, rivolgendo altresì un appello ai Vescovi diocesani di concedere dispense dalla partecipazione alle Messe domenicali ai soggetti più vulnerabili: persone anziane, malati e bambini, nonché agli adulti che se ne

⁴ Cfr. Decreto della Penitenzieria Apostolica circa la concessione di speciali indulgenze ai fedeli nell'attuale situazione di pandemia del 19.3.2020, in <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2020/03/20/0170/00378.html>.

⁵ <https://it.euronews.com/2020/03/12/chiudete-tutto-ma-non-toccate-la-messa>.

⁶ <https://www.agensir.it/quotidiano/2020/3/14/coronavirus-covid-19-polonia-stato-di-emergenza-epidemiologica-i-vescovi-celebrazioni-via-radio-tv-e-internet/>.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

prendano cura, raccomandando la loro partecipazione alle celebrazioni attraverso i *media*⁷.

In Spagna sono state adottate misure simili a quelle italiane, “volte ad evitare gli agglomerati di persone, in relazione delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, in maniera tale da garantire ai frequentanti la possibilità di rispettare la distanza interpersonale di almeno un metro”, condizioni che subordinano anche l’apertura dei luoghi di culto. Pertanto, le “cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri”, possono essere celebrate, nel rispetto di queste condizioni⁸.

Il complesso di queste norme statali ha subito col tempo diversi aggiustamenti che dovranno essere valutati con maggiore attenzione. Ad esempio, in Italia è prevalsa l’idea che la *ratio* delle misure preventive non era esattamente quella di mantenere la distanza interpersonale, quanto quella di restringere la libertà di circolazione all’essenziale: per cui sono vietati tutti gli spostamenti che non rispondano a effettive e documentate necessità. Lo slogan ripetuto «Restate a casa» non lascia molti margini interpretativi. Il Ministero dell’interno ha precisato che le chiese possono essere aperte, ma non si può uscire per andare in chiesa, mentre si può entrare in una chiesa aperta se questa si trova su un tragitto autorizzato⁹.

In Polonia, invece, nel contesto di ulteriori limitazioni agli spostamenti¹⁰, sono state previste talune eccezioni, tra cui la possibilità di continuare ad attendere alle manifestazioni di culto religioso nel limite, tuttavia, ridotto di cinque persone per celebrazione.

⁷ <https://www.agensir.it/quotidiano/2020/3/12/coronavirus-covid-19-polonia-primodecesso-dispense-dalla-partecipazione-alle-liturgie-domenicali/>

⁸ V. art. 11 R.D. 14 de marzo 2020, n. 463 <https://boe.es/boe/dias/2020/03/14/pdfs/BOE-A-2020-3692.pdf>.

⁹ <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/specifiche-chiese.pdf>.

¹⁰ <https://www.gov.pl/web/koronawirus/aktualne-zasady-i-ograniczenia>.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

In Spagna sono state poi sospese le cerimonie funebri fino al termine dello stato di emergenza, a causa delle “caratteristiche peculiari” che connotano tali riti, che rendono difficile garantire “l’applicazione delle misure di contenimento e di distanziamento con la distanza interpersonale di almeno un metro necessaria per limitare la diffusione del virus”¹¹.

Tuttavia, la Conferenza Episcopale Spagnola ha rimesso ai singoli Vescovi la decisione di dispensare i fedeli dall’osservanza del precetto domenicale, elaborando alcuni orientamenti generali, che si risolvono nella raccomandazione a partecipare alle celebrazioni liturgiche attraverso gli strumenti mediatici ed informatici, nonché nell’invito alle persone anziane, malate e ai loro conviventi di evitare la frequentazione dei luoghi di culto¹². La Conferenza Episcopale Tarraconense ha deciso, ad esempio, di sospendere il culto pubblico e di svolgere i funerali utilizzando la formula semplificata “fino a che la pandemia sarà terminata”¹³, mentre nella Diocesi di Granada si è proceduto alle celebrazioni del Triduo Pasquale, anche se si sono verificati spiacevoli “incidenti” con le autorità di polizia. Eclatante quanto accaduto nella cattedrale di Granada, ove la polizia ha fatto irruzione durante la liturgia del Venerdì Santo, presieduta dall’Arcivescovo Francisco Javier Martínez, a causa della presenza di

¹¹ V. Orden SDN/298/2020, de 29 de marzo, in <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/30/pdfs/BOE-A-2020-4173.pdf>.

¹² Cfr. *Orientaciones ante la situación actual, de 13 de marzo*, Comisión Ejecutiva de la Conferencia Episcopal Española, in <https://conferenciaepiscopal.es/orientaciones-ante-la-situacion-actual/>.

¹³ <https://www.vaticannews.va/it/chiesa/news/2020-03/planellas-fedeli-chiesa-coronavirus-settimana-santa.html>.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

una ventina di fedeli¹⁴. Tale episodio è stato stigmatizzato dai rappresentanti del *Partido Popular*, che hanno denunciato una violazione della libertà religiosa.¹⁵

La Chiesa polacca, invece, ha ritenuto “inimmaginabile la chiusura delle chiese, perché servono a sanare le malattie dell’anima”¹⁶.

Infine, sembra interessante segnalare che la Chiesa italiana ha assunto delle scelte limitative delle celebrazioni della Settimana Santa senza attendere la decisione governativa di mantenere le limitazioni anche in quel periodo. Le celebrazioni sono state tutte senza concorso di popolo, ma alla presenza di una rappresentanza e del personale necessario ad assicurarne la solennità. Nella già citata nota ministeriale, il governo ha preso atto di questa scelta e autorizzato l’uscita dall’abitazione delle persone che devono recarsi nei luoghi di culto, equiparandola ad una “esigenza lavorativa”. Sembra quindi che a distanza di pochi giorni i rapporti tra l’Italia e la Chiesa cattolica si sono invertiti: è la seconda che ha dato indicazioni alla prima¹⁷. Forse anche perché la Chiesa italiana ha deciso di ispirarsi più chiaramente al principio di reciproca collaborazione volta alla “promozione dell’uomo” e al “bene del Paese”, che governa i rapporti concordatari¹⁸.

¹⁴ <https://infovaticana.com/2020/04/11/la-policia-interrumpe-la-celebracion-del-viernes-santo-en-la-catedral-de-granada/>.

¹⁵ <https://www.larazon.es/andalucia/20200413/32xnwknyqnx7neoy4nccwebfq.html>.

¹⁶ V. nota 5

¹⁷ <https://diresom.net/2020/03/28/italy-a-letter-to-episcopal-conference-by-the-ministry-of-interior>.

¹⁸ Cfr. P. Consorti, *La Messa non è finita*, 2020, in https://people.unipi.it/pierluigi_consorti/la-messa-non-e-finita/.