

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

La Serenissima Repubblica di San Marino e l'esercizio del culto nell'era del Covid-19: tra storia, diritto comune e decreti emergenziali

di Antonello De Oto*

antonello.deoto2@unibo.it

1. Il morbo del 1855 e la “notificazione” d’urgenza a San Marino ieri come oggi.

Solo qualche anno dopo il verificarsi dello “scampo” di Garibaldi a San Marino dove l'eroe dei due mondi nell'ora più grave trovò ospitalità braccato dagli austriaci¹, un nuovo temibile pericolo per la sopravvivenza della più antica

* Professore Associato di Diritto Ecclesiastico italiano e comparato e Diritto delle religioni – *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna

¹ La mattina del 31 luglio 1849 i Garibaldini laceri, affamati e stanchi ed inseguiti da quattro eserciti decisero di violare il confine della Repubblica di San Marino. Dopo aver scambiato qualche parola con il frate barnabita Ugo Bassi l'Eroe dei due mondi arrivato in città si recò subito a Palazzo del Governo dove spiegò la dolorosa situazione in cui versavano le sue truppe al Reggente Belzoppi che così rispose: “Ben venga il rifugiato, questa terra ospitale Vi riceve, o Generale. Sono preparate le razioni per i vostri soldati, sono ricevuti i

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

Repubblica del mondo si profilava all'orizzonte. Questa volta non era il timore d'essere invasa dall'armi altrui ma un nemico sottile ed invisibile che varcava i confini senza mostrare documenti, proprio quel morbo che nel 1855 arrivò sul Titano, esattamente come oggi il Coronavirus, silenzioso e micidiale, varca le porte della Serenissima Repubblica recando contagio e morte. Il “morbo asiatico” che nel 1855 si presentò nel piccolo Stato costrinse i Capitani Reggenti di allora a produrre (ieri come oggi) una decretazione d'urgenza a più riprese nel tentativo di contenere il contagio. Certo i tempi e le conoscenze scientifiche nonché le condizioni igieniche di allora erano diverse, i diarchi sovrani del piccolo Stato promulgarono allora “una Notificazione che avvertiva la popolazione di usare “ogni precauzione reclamata dalla vicinanza del flagello del cholera”, raccomandando di tenere pulite le abitazioni vietando “il gettito dalle finestre di materie immonde e gli ammassi di letame presso l'abitato”² peraltro si vietò la vendita di frutti troppo maturi, di carne, pesce, salumi e di porchetta pensando dipendesse anche dallo stato di conservazione di questi alimenti il diffondersi del male. E poi ancora e ancora notificazioni del Governo in un breve lasso di tempo, fin quando il 27 settembre del 1855 i Capitani Reggenti Gaetano Belluzzi e Francesco Rossini dovettero ammettere *coram populo* che “il terribile morbo, che da tempo infesta le vicine contrade, invase pur anco questa nostra Repubblica”. Il 20 ottobre di quello stesso anno terminerà l'epidemia con un bilancio pesante, 245 cittadini infettati di cui 99 morti, un conto salato per

vostrì feriti e si curano; voi ci dovete il contraccambio, risparmiando a questa terra temuti mali e disastri. Io poi accetto il mandato che mi offrite, perché il prestarvisi è ufficio umanitario che mi è grato compiere”. Vedi L. SIMONCINI, *Giuseppe Garibaldi e Ugo Bassi in San Marino: appunti storici*, San Marino, 1949.

2 Cfr. D. PEZZI, [San Marino. La sofferenza di un Paese impreparato](#), 15.12.2019, 1.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

una piccola comunità come quella sammarinese del 1855 che contava appena 6.000 sudditi.

Oggi come ieri sul Titano, piccolo Stato incastonato tra le Romagne e le Marche nel cuore geografico dell'Italia centro-settentrionale e che conta una popolazione di oltre 33.000 persone di lingua italiana residenti nei suoi confini, si rincorrono decreti d'urgenza volti a contenere un virus reattivo e penetrante come il Covid-19. Un morbo ieri come allora che ha lentamente attraversato le strutture complesse e antichissime di un micro-Stato di origine medievale sopravvissuto libero ed indipendente a molte stagioni politiche scontando nell'arco della sua storia solo un breve ma sofferto periodo di occupazione da parte del Cardinal Alberoni³.

Un micro-Stato governato da un *mix* di riti e storia, una diarchia⁴ con antichi istituti di democrazia partecipativa⁵ che hanno portato ancora oggi a far sì che il diritto comune costituisca il cuore dell'impalcatura giuridica della Repubblica⁶

3 A San Marino ogni 5 febbraio, si tengono le celebrazioni per Sant'Agata, festività nazionale dedicata alla compatrona della Repubblica. Si festeggia l'anniversario della fine dell'occupazione Alberoniana, avvenuta il 5 febbraio 1740. Nella Serenissima Repubblica è una ricorrenza molto importante, di quelle che vengono celebrate, con la partecipazione attiva dei Capitani Reggenti che indossano per l'occasione i collari. Per approfondimenti vedi M. E. BARTOLI, *Il cardinale Giulio Alberoni e San Marino*, Faenza, 1960.

4 Al vertice dello Stato vi è l'istituto dell'Eccellentissima Reggenza costituito da due Capitani Reggenti nominati dal Consiglio Grande e Generale (Parlamento unicamerale) che svolgono per il periodo di sei mesi e collegialmente il ruolo di Capi di Stato. Vedi a commento F. MORGANTI, *L'Istituto della Reggenza nell'Ordinamento giuridico sammarinese*, in AA.VV., *Identità sammarinese: Riflessioni sulla libertà e la democrazia fra politica, storia e cultura*, San Marino, 2017, 151.

5 Si fa qui riferimento alla c.d. "Istanza d'Arengo" istituto giuridico tipico nella lunga storia sammarinese che è giunto sino a noi trasformandosi nella sua versione moderna in una sorta di diritto di petizione con cui il popolo in occasione dell'elezione dei capitani Reggenti può portare delle istanze all'attenzione degli organi di governo della Repubblica. Vedi R. REGOLI – G. BIANCHI di CASTELBIANCO, *Il sistema politico istituzionale e i rapporti Stato-Chiesa nella Repubblica di San Marino*, in *Quaderni di Scienze Politiche – Unicatt*, n. 14/2018, 11-12.

6 Fonte importante del diritto sammarinese è costituita ancora oggi dal diritto comune, formato dal diritto romano, dal diritto canonico, dal diritto germanico e dal diritto statutario che comprende lo strumento della consuetudine. Vedi L. LONFERNINI, *Elementi di diritto*

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

che con il suo nome si rifà alla vita e alla storia del Santo fondatore, lo scalpellino dalmata Marino “*libertas auctor*”. Repubblica che lega le sue istituzioni per molti versi ad un dato confessionale perché fondata in quel segno cristiano⁷ pur essendo uno Stato laico o meglio non confessionale⁸, dotato di una laicità complessa, particolare⁹ e con un tasso di secolarizzazione in crescita come testimoniano i matrimoni celebrati nel 2019 di cui solamente il 23,1% celebrati con rito religioso¹⁰. D'altronde è proprio nell'eredità morale di San Marino che risiede quel lascito d'indipendenza che ne connota la sua preziosa libertà. Libertà e laicità espressa nella frase con la quale il Santo Marino dette inizio alla loro indipendenza: “*relinquo vos liberos ab utroque homine*” ovvero “Vi lascio liberi sia dall'Imperatore che dal Papa”, le due figure che al tempo dominavano la scena politica. Una libertà difesa sempre con estrema fierezza pur non disponendo di un esercito professionale, con le armi della diplomazia, libertà che l'ha resa famosa nella storia come spazio di tutela e rifugio, come luogo di

civile sammarinese. *Le fonti del diritto civile. I diritti della persona. Atti e fatti giuridici. Le azioni*, San Marino, 2002, 527 che rileva altresì come: “Il diritto canonico dopo il romano è quello che più contribuì alla formazione del diritto comune”.

⁷ Come rileva L. LONFERNINI, *Diritto costituzionale sammarinese*, San Marino, 2006, 18.

⁸ In questo senso G. FELICI, *Profili di diritto costituzionale sammarinese*, San Marino, 1999, 113.

⁹ Per un'analisi approfondita sul punto v. V. PARLATO, [*Alcune considerazioni sulla laicità della Repubblica di San Marino*](#), ult. visita: 23.03.2020, 1-12.

¹⁰ È cambiato rapidamente il tessuto sociale della Repubblica, che torna in questa fase a vedere la netta affermazione politica della Democrazia Cristiana ma che non rispecchia più in alcune dinamiche sociali la San Marino di una volta descritta proprio sul tema del matrimonio soltanto trenta anni fa in questi termini: “Nonostante l'introduzione del matrimonio civile con la legge n. 37 del 1953 il matrimonio cattolico è stato sempre, ed è tuttora, il matrimonio dei sammarinesi, ovvero il matrimonio scelto dalla quasi totalità del popolo” v. S. DI GRAZIA, *I rapporti tra matrimonio religioso e matrimonio civile nel diritto sammarinese*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1988, 97. Sulla secolarizzazione del matrimonio nella Repubblica di San Marino vedi L. IANNACCONE, *Il matrimonio religioso nella Repubblica di San Marino*, in A. DE OTO – L. IANNACCONE (a cura di), *Il fattore religioso nella Repubblica di San Marino*, Il Cerchio, 2013, 57 ss.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

neutralità e cultura della pace. Basti pensare che proprio la Repubblica di San Marino nel ricoprire la Presidenza del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2007 portò come tema-guida di quel periodo di governo, il dialogo interreligioso e le forme di contenimento delle diversità confessionali in Europa, proprio per favorire sempre e con tutti i mezzi leciti il dialogo interculturale, la stabilità politico-economica e la pace tra i popoli.

2. La chiusura degli edifici di culto: il Decreto n. 52 del 20 marzo 2020 per il contenimento del Covid-19.

All'articolo 6, I comma, della *Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'Ordinamento sammarinese*, resa operativa con legge 8 luglio 1974, n. 59 e successiva modifica del 26 febbraio 2002 n. 36 si garantisce la libertà di manifestazione del pensiero, di culto e di coscienza con una formula che tiene prudentemente in considerazione la momentanea sospensione per motivi emergenziali e in casi eccezionali delle libertà civili e politiche: “La legge potrà limitare l'esercizio di tali diritti solo in casi eccezionali per gravi motivi di ordine pubblico e interesse pubblico”¹¹. Altresì l'ordinamento giuridico sammarinese nell'emanare “leggi emergenziali” si appoggia ai presupposti di necessità ed urgenza di cui all'articolo 2, comma 2, lettera b) della Legge Costituzionale 15 dicembre 2005 n. 183 e all'articolo 12 della Legge Qualificata 15 dicembre 2005 n. 184. Questo coacervo di disposizioni oggi vengono utili per gestire

11 Sulla portata socio-normativa della *Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell'Ordinamento sammarinese* e successive modificazioni vedi R. REGOLI – G. BIANCHI di CASTELBIANCO, *Il sistema politico istituzionale e i rapporti Stato-Chiesa nella Repubblica di San Marino*, in *Quaderni di Scienze Politiche – Unicatt*, n. 14/2018, 10-13.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

L'emergenza Covid-19 diffusasi con potenza sul suolo italiano e che ha raggiunto da subito la rocca del Titano causando numerose vittime in rapporto alla popolazione residente. Il Governo ha quindi emesso un primo Decreto legge il 14 marzo 2020 n.51 che all'art. 1 lettera f) così dispone: "Sono sospese tutte le manifestazioni organizzate, i convegni, i congressi, i meeting nonché gli eventi in luogo pubblico o privato, ivi compresi quelli di carattere sociale, 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. La violazione delle sospensioni previste dalla presente lettera è punita con sanzione pecuniaria amministrativa di euro 2.000,00 (duemila/00) e con la sospensione della licenza di esercizio per giorni 30 (trenta)". Il corollario sanzionatorio della norma si riferisce, dato il tenore, essenzialmente agli esercizi commerciali ma in astratto, solo per la parte pecuniaria *obviously*, sembrerebbe applicabile anche ai ministri di culto che volessero continuare a tenere riti collettivi all'interno di manifestazioni a contenuto religioso in presenza. Alla lettera r) del medesimo articolo 1 del Decreto si rileva poi 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) del presente decreto - legge. Sono sospese le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri". Questa prima norma non decretava dunque la chiusura dei luoghi di culto che, osservando le misure di distanziamento sociale, erano ancora frequentabili. Tale regime per gli edifici destinati al culto, per il peggiorare della situazione sanitaria

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

complessiva, è durato soli sei giorni fino all'emissione del nuovo Decreto legge 20 marzo 2020 n. 52 che chiude completamente i luoghi di culto ad ogni frequentazione ed utilizzo al novellato art. 1 lettera r) che così recita: “Sono chiusi i luoghi di culto. Sono sospese le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri fatto salvo il servizio minimo per le sepolture secondo le disposizioni impartite per i servizi pubblici essenziali”, differenziandosi così dal fare della vicina Repubblica Italiana che non ha mai dichiarato nei sei decreti d’urgenza emessi in appena un mese una chiusura totale dei luoghi di culto¹² anche per via delle difficoltà che si sarebbero operativamente incontrate nel gestire il bilanciamento dei valori costituzionali in gioco e la natura stessa dell’art. 19 della Costituzione Italiana che si presenta, per indirizzo consolidato della giurisprudenza, come diritto fondamentale soggettivo perfetto, non sottoposto a condizioni di reciprocità, ed indisponibile che garantisce espressamente l’esercizio in pubblico del culto¹³. Nel precedente Decreto emergenziale del 14 marzo u.s. il legislatore del Titano ricomprende un’importante previsione che all’art. 4 contempla la possibilità di requisire immobili da parte del Commissario straordinario per il Coordinamento delle emergenze sanitarie e che vedrà, se la situazione dovesse ulteriormente peggiorare, sicuramente coinvolta la Diocesi sammarinese dotata di un consistente patrimonio immobiliare, al fine di stringere accordi in tal senso. Accordi peraltro fatti salvi dal comma terzo dell’articolo 4 in questione: “Resta salva la facoltà di definire con le proprietà private interessate accordi finalizzati ad ottenere la disponibilità immediata delle

¹² In tal senso anche le [specifiche](#) del Ministero dell’Interno italiano, giunte a seguito di quesiti formulati dalla CEI sull’esercizio del culto nel Paese.

¹³ Sul bilanciamento degli art. 19 e 32 della Costituzione Italiana e le soluzioni adottate per garantire un limitato esercizio del culto nel Belpaese vedi F. BALSAMO, [La leale collaborazione tra Stato e confessioni religiose alla prova della pandemia da Covid-19. Una prospettiva dall’Italia](#), 1-8.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

predette strutture” e necessitati, nel caso di specie, anche per un coordinamento con il disposto dell’art. 8 dell’Accordo quadro del 1992 tra Santa Sede e Repubblica di San Marino¹⁴. Articolo quello relativo alle requisizioni degli immobili poi integralmente riproposto dal Segretario agli Affari Interni nella formulazione del Decreto n. 52 del 20 marzo 2020.

In merito ai provvedimenti di totale chiusura dei luoghi di culto che hanno sollevato perplessità costituzionali, peraltro superate in radice dalla chiara formulazione dell’articolato in materia contenuto nella *Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell’Ordinamento sammarinese*, che consente tale operazione alla luce del quadro di gravissima emergenza sanitaria in atto, è intervenuta anche la Chiesa cattolica che tramite una dichiarazione del Vescovo S. E. Andrea Turazzi alla guida della diocesi tra due Stati¹⁵ – San Marino-Montefeltro – ha mostrato piena comprensione della portata dei fatti in atto in un’emergenza dai contorni imprevisi e imprevedibili e riconoscendo in chiaro i confini di governo della materia spirituale rispetto a ciò che compete fare al potere statale come da impostazione concordataria¹⁶: “Una decisione così

14 L’Accordo-quadro del 2 aprile 1992 tra Santa Sede e Repubblica di San Marino all’art. 8 recita: “1. La proprietà, l’acquisizione, il possesso, l’amministrazione, l’alienazione dei beni temporali da parte di enti ecclesiastici, come pure la successione a tali beni a favore degli stessi enti, sono regolati dalle leggi ordinarie di applicazione generale. 2. In caso di vacanza di un beneficio ecclesiastico, la legale rappresentanza di esso è stabilita in base alle disposizioni del diritto canonico. 3. La costituzione o accettazione delle pie fondazioni, legati pii, come pure, anche per quelle già esistenti, l’amministrazione dei beni e il soddisfacimento dei relativi oneri, sono di esclusiva competenza dell’autorità ecclesiastica”. Per il testo completo vedi [qui](#).

15 Per approfondimenti sulla natura, la storia e la struttura dal punto di vista del diritto canonico della diocesi di San Marino-Montefeltro vedi P. STEFANI, *Note di diritto canonico sulla Diocesi di San Marino – Montefeltro*, in A. DE OTO – L. IANNACCONE (a cura di), *Il fattore religioso nella Repubblica di San Marino*, Il Cerchio, Rimini, 2013, 43 ss.

16 L’Accordo-quadro del 2 aprile 1992 tra Santa Sede e Repubblica di San Marino nel suo Proemio evidenzia proprio “il reciproco rispetto della indipendenza e sovranità che ciascuno di essi ha nel proprio ordine”; vedi *Acta Apostolicae Sedis*, 85 (1993), 324-334.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

radicale sta suscitando reazioni comprensibili: la rivendicazione del libero esercizio del culto e la possibilità della “chiesa aperta” come segno di speranza (anche se, di fatto, non si dovrebbe andare in chiesa per le limitazioni di movimento già stabilite). Reazioni degne di rispetto. Occorre, però, riflettere senza spinte emotive e riconoscere che la situazione che le autorità sono chiamate a governare è di una complessità mai vista, della quale possiamo cogliere solo alcune evidenze. Non spetta alla Chiesa, ma allo Stato legiferare in ordine alla salute pubblica”¹⁷. Così a seguito di questa decisione presa dalle autorità sammarinese S. E. Andrea Turazzi per mantenere un contatto vivo con la comunità ecclesiale ha, nella fase che il Paese sta vivendo, predisposto dei presidi “alternativi” soprattutto al fine di consentire la fruizione non in presenza del precetto domenicale e della messa in genere, tramite messe in *streaming* trasmesse peraltro anche dalla TV di Stato; incentivando correlativamente lo strumento *social* con una pagina dedicata all'emergenza sul sito della Diocesi, e l'implementazione della pagina Twitter dell'Ordinario diocesano.

In data 24 marzo 2020 poi il Vescovo di San Marino vista la situazione d'emergenza anche logistica con presenza di un elevato numero di fedeli in pericolo di vita e il previsto picco di decessi nei nosocomi ha ritenuto di emanare il Decreto n. 40 in materia di *Assoluzione a più penitenti senza previa confessione individuale* ove si dispone che i cappellani ospedalieri presso le strutture ospedaliere e le case di cura “possano impartire l'assoluzione a più penitenti senza previa Confessione individuale quando gli ammalati ivi ricoverati siano in pericolo di vita o si trovino in reparti in cui non sia possibile garantire il segreto

¹⁷ Dichiarazioni riprese dall'Agenzia di informazione SIR: *Coronavirus Covid-19: a San Marino chiusi i luoghi di culto*, in www.agensir.it, 21 marzo 2020.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

della Confessione e le adeguate misure sanitarie”¹⁸ richiamando espressamente nel Preambolo del Decreto stesso la Nota della Penitenzieria Apostolica del 19 marzo 2020, l’indirizzo orientativo della presidenza della CEI quale servizio delle Diocesi in Italia (stante che parte del territorio diocesano ricade ivi) e i canoni 961 e 962 contenuti nel Libro IV, Titolo IV del Codice di Diritto Canonico del 1983 sul sacramento della penitenza, nonché i nn. 31-35 del Rito della Penitenza.

Altri micro-Stati in Europa con ordinamenti giuridici di derivazione medievale, frutto di complessi equilibri geo-politici che hanno portato a elaborate strutture di governo in piccoli territori, si trovano oggi a dover affrontare un’emergenza sanitaria di portata mondiale che rischia di sconvolgere, ben più di altri Stati federati in organizzazioni sovranazionali, realtà economico-politiche sopravvissute a più riprese a cambi di situazioni intorno a loro. Spesso piccole realtà statuali circondate completamente a livello di confini politici da uno o due Stati di grandi dimensioni che negli anni hanno svolto, a seconda dei passaggi storici, alternativamente il ruolo di amico-nume tutelare e di nemico di rilevanti proporzioni da cui guardarsi, piccoli stati come il Co-Principato di Andorra, il Principato di Monaco o quello del Liechtenstein, Stati-enclave che oggi proprio per la loro limitata portata territoriale e senza potenziali ammortizzatori dati dall’appartenenza a contenitori sovrastatali come ad esempio la UE, temono di uscire da questa terribile pandemia distrutti economicamente e spezzati nel loro assetto identitario¹⁹.

¹⁸ Cfr. Decreto del Vescovo di San Marino- Montefeltro n. 40/2020 “Assoluzioni a più penitenti senza previa confessione individuale” (vedi allegato).

¹⁹ Sul fattore identitario nei piccoli Stati sia consentito rimandare alle riflessioni già svolte in A. DE OTO, *Piccoli Stati e fattore religioso*, in A. DE OTO – L. IANNACCONE (a cura di), *Il fattore religioso nella Repubblica di San Marino*, Il Cerchio, Rimini, 2013, 125.

RELIGION, LAW AND COVID-19 EMERGENCY

Certo, pur nel grave momento emergenziale non appare questo lo scenario ultimo per la Serenissima Repubblica di San Marino, che pur non appartenendo alla UE è membro di molte organizzazioni internazionali come l'ONU, e agenzie specializzate come l'ILO, l'OMS, la FAO, l'UNESCO, l'UNICEF²⁰ e soprattutto per via del rapporto con l'Italia con la quale ha sempre cercato una relazione privilegiata e di fratellanza, nel rispetto dell'indipendenza dell'antica Repubblica e nel soddisfacimento dei reciproci interessi, collaborazione che si è concretamente realizzata anche in questa emergenza con la stipula di un accordo ulteriore rispetto ai normali accordi sanitari in vigore tra i due Paesi, al fine di gestire insieme l'emergenza internazionale data dal temibile virus Covid-19²¹.

20 Cfr. R. REGOLI – G. BIANCHI di CASTELBIANCO, *Il sistema politico istituzionale e i rapporti Stato-Chiesa nella Repubblica di San Marino*, in *Quaderni di Scienze Politiche – Unicatt*, n. 14/2018, 23.

21 Cfr. [*Coronavirus: San Marino-Italia, siglato Protocollo d'intesa di mutua collaborazione*](#), 26 marzo 2020.