GIUSTIZIA INSIEME

Diritto dell"emergenza Covid-19 e recovery fund

Libertà di culto ed emergenza sanitaria

di Alessandro Tira

15 maggio 2020

Libertà di culto ed emergenza sanitaria: il protocollo del 7 maggio 2020 concordato tra Ministero dell'Interno e Conferenza Episcopale Italiana*

di Alessandro Tira

Sommario: 1. Dalle tensioni del 26 aprile al protocollo del 7 maggio. – 2. Il *protocollo* Ministero dell'Interno-Cei sulla graduale ripresa delle celebrazioni in presenza dei fedeli. – 3. Verso un 'giurisdizionalismo sanitario'?

1. Dalle tensioni del 26 aprile al protocollo del 7 maggio

Il 19 aprile 2020 ha riscosso grande attenzione la vicenda di Soncino, la piccola città in provincia di Cremona dove una messa domenicale è stata interrotta dall'intervento delle Forze dell'ordine. Nelle **immagini** che hanno circolato in rete (la celebrazione veniva infatti ripresa per la trasmissione *on-line*), un carabiniere, adempiendo in modo forse troppo zelante ai suoi doveri**[1]**, interrompe a più riprese il celebrante, nel tentativo di far cessare la funzione liturgica che si sta svolgendo alla presenza di alcuni accoliti e sei fedeli. Il parroco, tuttavia, la porta a conclusione, invocando di fatto un'interpretazione opinabile (ma non impraticabile) dell'allora vigente art. 1, c. 1° lett. i) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 aprile 2020**[2]** e dicendosi pronto ad adire le vie legali per far valere le sue ragioni contro quello che considera un sopruso **[3]**.

La vicenda di Soncino non è stata un episodio isolato, ma solo il più noto di vari casi in cui i sacerdoti hanno ritenuto di ammettere alle celebrazioni i fedeli (quasi sempre pochi) che si presentavano in chiesa, talora rivendicando apertamente le ragioni di una scelta compiuta in nome del diritto/dovere dei fedeli stessi di prendere parte alla celebrazione eucaristica (can. 213 *Codex Iuris Canonici*)**[4]**. Per fare alcuni esempi: il 5 aprile a **Sulmona** (AQ) e a **Livorno**; il 7 aprile a **Marsciano** (PG); lo stesso 19 aprile a **Piacenza** e ad **Acquafredda** (BS). L'elenco potrebbe continuare e, attraverso una semplice rassegna delle notizie consultabili in rete, si può osservare un quadro in cui gli episodi di insofferenza del clero (soprattutto quello parrocchiale) verso la protratta impossibilità di celebrare messe aperte al popolo sono cresciuti in frequenza nel corso del mese.

Il pugnace don Lino Viola (questo il nome del sacerdote cremonese), insomma, è diventato per qualche giorno il simbolo di un equilibrio che non ha retto più: quello tra le istanze di tutela della sanità pubblica portate avanti dal Governo**[5]**, da un lato, e i diritti dei fedeli e (si potrebbe dire, evocando un'espressione carica di significati) della *libertas Ecclesiae***[6]**, dall'altro. È facile intendere il perché, dato che qualsiasi sforzo massimo regge solo per il tempo minimo necessario allo scopo (o, meglio, per il tempo in cui regge la convinzione che lo sostiene) e il protrarsi della limitazione alle celebrazioni *cum populo***[7]** non è più stato percepito come proporzionato in un momento in cui – per ragioni peraltro fondate e impellenti, quali quelle economiche – si iniziava a concretizzare qualche misura di uscita dal *lockdown* totale che l'Italia ha affrontato negli ultimi mesi.

Che a quel punto la tensione avesse raggiunto un nuovo livello è divenuto chiaro quando sono intervenuti a stigmatizzare i fatti di Soncino due prelati che rivestono ruoli di primo piano nella Santa Sede, il **card. Angelo Becciu** e il card. **Konrad Krajewski**. Con le loro prese di posizione a titolo personale, essi hanno in un certo senso anticipato un *revirement* di **posizioni** da parte della Conferenza Episcopale Italiana**[8]**, che è invece giunto il 26 aprile, quando il presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha **ufficializzato** un nuovo D.P.C.M. in vista della cosiddetta 'fase 2'**[9]**.

Benché abbia consentito la parziale riapertura di molte attività di rilievo economico a partire da lunedì 4 maggio 2020, il decreto porta infatti solo minime novità in materia di funzioni religiose. All'art. 1, comma 1°, lett. i), dove cerimonie religiose, eventi culturali e incontri sportivi vengono ancora una volta messi sullo stesso piano e sostanzialmente vietati, si contempla per il solo caso dei funerali la presenza di 15 persone al massimo. Troppo poco, secondo i vescovi italiani, tanto che la CEI la sera stessa del 26 aprile ha diffuso un **comunicato** in cui si richiamavano la Presidenza del Consiglio e il Comitato tecnico-scientifico al «dovere di distinguere tra la loro

responsabilità – dare indicazioni precise di carattere sanitario – e quella della Chiesa, chiamata a organizzare la vita della comunità cristiana, nel rispetto delle misure disposte, ma nella pienezza della propria autonomia». Affermazioni impegnative, che hanno spiazzato il Governo e suscitato commenti anche pacati, ma altrettanto fermi da parte laica (come quello apparso sul *Sole – 24 Ore* a firma di Carlo Melzi d'Eril e Giulio Enea Vigevani**[10]**). Lo stesso papa Francesco, a distanza di pochi giorni, è intervenuto sul tema durante la celebrazione della messa nella cappella di Santa Marta in Vaticano, con un invito all'obbedienza all'autorità civile in cui alcuni hanno visto una sconfessione della CEI, ma che più probabilmente andava letto come un segnale di distensione per smussare le asprezze del dibattito.

Comunque vada interpretata la dialettica interna alla Chiesa cattolica, l'intervento della CEI ha smosso le acque di un tema che, sia pure per comprensibili ragioni, languiva ai margini delle preoccupazioni del Governo. Nei giorni successivi sono state formulate alcune proposte di intervento, a cominciare dal ***working paper*** del gruppo di ricerca Di.Re.So.M.**[11]** (ripreso poi da vari organi di stampa e fatto oggetto di particolare interesse da parte del Ministero dell'Interno) e sono state attivate le procedure per studiare una soluzione concordata del problema**[12]**.

L'esito di questo tribolato percorso è il ***Protocollo*** del Ministero dell'Interno del 7 maggio, del quale vorremmo mettere ora in evidenza gli aspetti più rilevanti.

2. Il protocollo Ministero dell'Interno-CEI sulla graduale ripresa delle celebrazioni in presenza dei fedeli

Il 7 maggio 2020, dunque, è stato emanato dal Ministero dell'Interno (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione) un *Protocollo riguardante la graduale ripresa delle celebrazioni liturgiche con il popolo*, in applicazione delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 previste dal D.P.C.M. 26 aprile 2020. Il testo è di un certo interesse, oltre che per la rilevanza pratica delle disposizioni che introduce, anche per alcuni profili generali. Torneremo su questi punti in conclusione, ma è opportuno anticipare qui il più evidente: il protocollo è un testo emanato congiuntamente dal Ministero dell'Interno e dalla Conferenza Episcopale Italiana, non solo perché alla sua elaborazione hanno partecipato esponenti di entrambe le parti**[13]**, ma anche perché porta la firma – oltre che del presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e del ministro dell'Interno Luciana Lamorgese – anche del presidente della CEI, il cardinale Gualtiero Bassetti. Chi parla in quel testo, insomma, non è solo il

Governo, ma anche (e forse soprattutto) i vescovi a cui il provvedimento si rivolge, e non occorre essere dei laici intransigenti per rilevare l'anomalia del fatto. Una 'anomalia' che, come vedremo tra poco, ha precisi riflessi sul contenuto del protocollo ed è funzionale agli obiettivi che si intendono raggiungere.

Entrando nel merito delle disposizioni, il protocollo è articolato in cinque punti che raggruppano per temi le «necessarie misure di sicurezza, cui ottemperare con cura» per la «graduale» ripresa delle celebrazioni in presenza dei fedeli (e già la scelta di utilizzare nella denominazione del protocollo il concetto prettamente canonistico di «popolo»**[14]** esprime bene la permeabilità che in questo caso c'è stata tra i due ordini giuridici).

Quanto all'accesso ai luoghi di culto in occasione delle celebrazioni liturgiche (art. 1), esso si dovrà svolgere in modo tale da evitare ogni assembramento sia nell'edificio, sia nei luoghi annessi (come le sagrestie e il sagrato). La capienza degli edifici di culto, naturalmente, non potrà essere sfruttata appieno, ma sarà compito del legale rappresentante dell'ente ecclesiastico individuare la capienza massima dell'edificio, tenendo conto del distanziamento minimo che dovrà essere di almeno un metro e mezzo in ogni direzione tra ciascun fedele. A questo scopo, l'art. 4.2 specifica che, tra le comunicazioni che si fa obbligo di affiggere all'ingresso di ogni chiesa, non dovrà mancare l'indicazione del numero massimo di persone che potranno stare contemporaneamente all'interno dell'edificio, naturalmente munite delle necessarie mascherine (art. 1.5). Sempre in materia di «adeguata comunicazione» (come recita la rubrica dell'art. 4), si introduce però un ulteriore livello di responsabilità, perché si afferma che «sarà cura di ogni Ordinario rendere noto i contenuti del presente Protocollo attraverso le modalità che [ne] assicurino la migliore diffusione» (art. 4.1)**[15]**.

Particolare attenzione viene dedicata ai momenti dell'accesso e del deflusso dalla chiesa, che (fino a diversa disposizione) dovranno essere assistiti da «volontari e/o collaboratori» del legale rappresentante dell'ente i quali, indossando adeguati dispositivi di protezione individuale e «un evidente segno di riconoscimento», indirizzeranno i fedeli verso ingressi separati (dove possibile) e comunque avranno cura di tenere le porte aperte per evitare intralci nel flusso e contatti con maniglie o battenti (art. 1.4). Sarà compito di tali volontari e collaboratori vigilare sul rispetto dei limiti di capienza e, dove si constatasse che «la partecipazione attesa dei fedeli superi significativamente il numero massimo di presenze consentite», si invita i responsabili a considerare «l'ipotesi di incrementare il numero delle celebrazioni liturgiche» (art. 1.3). Si tratta di una soluzione che alcune Conferenze episcopali hanno già adottato da tempo (quella **polacca**, per esempio, fin dallo scorso 10 marzo), ma che presenta alcuni profili problematici non tanto

rispetto al – superabile – limite canonico al numero di messe che ciascun sacerdote può celebrare in un giorno**[16]**, quanto all'effettivo numero di sacerdoti disponibili in Italia e per le procedure di igienizzazione necessarie alla fine di ogni celebrazione, delle quali si dirà tra breve e che si profilano piuttosto complesse e onerose.

Alcune norme residuali impongono di rammentare espressamente ai fedeli che non è consentito l'accesso in caso di sintomi influenzali e respiratori o con temperatura corporea pari o superiore a 37,5°C (art. 1.6) e che non è consentito l'accesso neppure a quanti siano stati a contatto «nei giorni precedenti» con persone positive al Sars-Cov-2 (art. 1.7). Stante l'indeterminatezza del precetto e l'impossibilità di procedere a verifiche individuali, bisogna ritenere che la sanzione debba ricadere – una volta soddisfatto da parte dei preposti l'onere del controllo e della comunicazione, ribadito dall'art. 4.2 tra gli avvisi da affiggere all'ingresso della chiesa – sul singolo fedele che non rispetti l'indicazione, quindi secondo le vigenti sanzioni amministrative o le più gravi ipotesi di reato configurabili per situazioni analoghe**[17]**. Per quanto possibile deve essere favorito l'accesso delle persone diversamente abili, prevedendo spazi appositi per la loro partecipazione alle celebrazioni nel rispetto della normativa vigente (art. 1.8) e all'ingresso delle chiese – al pari di quanto le normative nazionali e regionali dispongono per gli altri luoghi aperti al pubblico – dovranno essere resi disponibili liquidi igienizzanti (art. 1.9).

L'art. 2 del protocollo tratta dell'igienizzazione dei luoghi e degli oggetti e si può ritenere che sarà, all'atto pratico, uno degli snodi problematici della materia. Non vi sono, infatti, indicazioni particolari riguardo alla composizione chimica degli «idonei detergenti ad azione antisettica» o alle modalità con cui procedere alla regolare disinfezione dei luoghi di culto («ivi comprese le sagrestie»). L'azione di pulizia e il ricambio dell'aria sono richieste al termine di ogni celebrazione, cosa che in qualche misura può ostacolare il susseguirsi delle celebrazioni, laddove ciò fosse previsto. Sempre al termine di ogni celebrazione, i vasi sacri, le ampolline e gli altri oggetti utilizzati, e in particolare i microfoni, dovranno essere accuratamente disinfettati (art. 2.2). Si dovrà continuare a tenere vuote le acquasantiere (art. 2.3), secondo una cautela disposta dalla CEI sin dalla fine di febbraio, quando le singole diocesi iniziavano ad assumere i primi **provvedimenti**.

È nelle disposizioni dell'art. 3, tuttavia, che risalta con maggiore evidenza la peculiare natura del protocollo del Ministero dell'Interno. L'articolo tratta infatti di materie che, in tempi normali, esulerebbero dalle competenze dell'ordinamento civile perché coinvolgono, sempre in nome dell'igiene pubblica, precetti eminentemente liturgici, siano essi riferiti alla sola celebrazione della messa o anche alle celebrazioni diverse da quella eucaristica ma solitamente inserite in

essa (battesimo, matrimonio, unzione degli infermi ed esequie) (art. 3.8).

Si chiede innanzi tutto di ridurre al minimo la presenza di concelebranti, ministri e accoliti**[18]**, i quali – si specifica – sono comunque tenuti al rispetto delle distanze previste per tutti, anche nel presbiterio. Si tratta di una specificazione opportuna, che elimina una zona d'ombra di non poco conto, poiché l'interpretazione dei D.P.C.M. pacificamente invalsa, secondo cui la celebrazione delle funzioni liturgiche era consentita purché in assenza dei fedeli, non affrontava il punto di quali soggetti si potessero ritenere necessari o ammessi ai fini della celebrazione. Sicché si sono viste in varie occasioni chiese vuote e presbiterii piuttosto affollati (anche nel caso di Soncino, ricordato in apertura, dei tredici astanti i fedeli che assistevano dalla navata erano solo sei, mentre altrettanti – più il celebrante – erano coloro che in qualche misura collaboravano alla celebrazione). Un intervento unilaterale del Governo o anche del potere legislativo sulle modalità di celebrazione delle messe sarebbe stato esorbitante, dunque si è rimediato con delle specificazioni – quelle ora esposte – che sono suffragate dal coinvolgimento dell'autorità confessionale. Analoghe considerazioni valgono per l'eventuale presenza di un organista (concessa) e per l'esclusione del coro (non solo perché comporterebbe la necessità strutturale di un assembramento, ma anche perché è noto che nel cantare si proiettano a distanze maggiori saliva e germi)**[19]**. Quanto agli oggetti, per evidenti motivi non potranno essere messi a disposizione sussidi per i canti o di altro tipo (come i fogli con il *proprium missae* del giorno) (art. 3.6) e le offerte non verranno raccolte durante la celebrazione, ma attraverso contenitori da collocarsi agli ingressi o in altri luoghi idonei (art. 3.7).

Venendo alla parte più sensibile, l'art. 3 prescrive che, tra i riti preparatori alla Comunione, si continui a omettere lo scambio del segno di pace (art. 3.3) e che la distribuzione della Comunione stessa «avvenga dopo che il celebrante e l'eventuale ministro straordinario» (ossia colui che è autorizzato a distribuirla ai fedeli) «avranno curato l'igiene delle loro mani e indossato guanti monouso». Gli stessi, «indossando la mascherina e avendo massima attenzione a coprirsi naso e bocca e mantenendo un'adeguata distanza», dovranno offrire l'ostia «senza venire a contatto con le mani dei fedeli» (art. 3.4). La delicatezza della situazione è evidente, perché per i fedeli il momento della comunione è il più importante della messa. Al tempo stesso è molto difficile immaginare di esercitare un controllo effettivo sull'osservanza delle precauzioni elencate, che non sia anche, per sua stessa natura, un'intrusione rispetto al momento in cui il singolo fedele riceve il sacramento. La ligia applicazione di questa norma, pertanto, non potrà che essere rimessa alla responsabilità e alla buona volontà degli interessati.

La medesima esigenza di riservatezza si ripropone, in misura ancor più accentuata, nel caso del sacramento della penitenza. Da un lato, sia il diritto canonico (can. 983 c.i.c.) sia quello dello Stato **[20]** tutelano massimamente il segreto del confessionale; dall'altro lato, le esigenze sanitarie impediscono che sacerdote e fedele possano stare così vicini da praticare la confessione auricolare dei peccati. Per questo, oltre alla consueta raccomandazione della mascherina, l'art. 3.9 prescrive che «il sacramento della Penitenza sia amministrato in luoghi ampi e areati, che consentano a loro volta il pieno rispetto delle misure di distanziamento e la riservatezza richiesta dal sacramento stesso». L'art. 3.10, infine, rinvia *tout court* la celebrazione delle cresime, che poiché prevedono l'unzione del confermando con il crisma comportano necessariamente un contatto fisico (e, al tempo stesso, non hanno le connotazioni di urgenza tipiche dell'unzione degli infermi, che per questo motivo è invece consentita, con le dovute cautele, dall'art. 3.8).

Per chiudere sul punto, quelle in esame sono certamente disposizioni ragionevoli e opportune, anche se forse sarebbe stato più rispettoso della distinzione degli ordini – quello dello Stato e quello della Chiesa – se si fosse lasciato a un'istruzione complementare della sola CEI di disporre su questi aspetti che si potrebbero ben definire *interna corporis acta*. Al di là dell'eccezionalità della situazione e dell'ambito di applicazione limitato del protocollo, in prospettiva una soluzione siffatta potrebbe costituire un precedente per estendere poteri di controllo più pervasivi da parte dello Stato anche ad altri ambiti dei rapporti con le confessioni religiose.

Infine, sotto la rubrica «altri suggerimenti», l'art. 5 contiene alcune disposizioni che sono unite dall'esigenza di contemperare il diritto/dovere dei fedeli ad accedere alla celebrazione eucaristica e le difficoltà concrete a cui, probabilmente, in molti casi essi andranno ancora incontro. Così l'art. 5.1 dispone che gli ordinari diocesani possano valutare, laddove i luoghi di culto non siano idonei, la possibilità di celebrare messe all'aperto, «assicurandone la dignità e il rispetto della normativa sanitaria». Sarebbe contrario al senso del provvedimento, infatti, lasciare che, per effetto dell'applicazione di norme volte a garantire la riapertura ai fedeli delle celebrazioni liturgiche, per una specifica comunità di fedeli la possibilità o meno di accedervi dipenda in ultima battuta dalla forma della chiesa locale. L'art. 5.2 ricorda la dispensa dal precetto festivo di assistere alla messa**[21]**, che può essere concessa per ragioni di età e di salute (e ancora una volta è inusuale che un protocollo emesso dal Ministero dell'Interno solleciti il ricorso a specifiche disposizioni canoniche). Infine, l'art. 5.3 richiama le forme alternative di partecipazione al culto, favorendo «le trasmissioni delle celebrazioni in modalità *streaming* per

la fruizione di chi non può partecipare alla celebrazione eucaristica».

3. Verso un 'giurisdizionalismo sanitario'?

A conclusione di questa rassegna dei contenuti del protocollo del 7 maggio 2020, vorremmo sottolineare alcuni aspetti che, al di là del tenore delle singole disposizioni, rendono a nostro avviso degno di nota il provvedimento, innanzi tutto sotto il profilo dei modelli giuridici in materia di rapporti tra Stato e Chiesa.

Innanzi tutto, si deve richiamare ancora una volta la peculiarità di un provvedimento del Ministero dell'Interno che è stato sottoscritto anche dalla Conferenza episcopale italiana. In modo inedito, ma con ragionevolezza, quella del coinvolgimento diretto dell'interlocutore ecclesiastico è stata ritenuta la via più semplice per soddisfare varie esigenze. Da parte del Governo si è voluto rimediare così alla lamentata mancanza di «bilateralità»**[22]**, perseguendo una forma di collaborazione che (più che valorizzare la distinzione degli ordini, politico e religioso) mette insieme autorità civile e autorità ecclesiastica in nome dell'emergenza sanitaria. Dall'altro lato il testo che ne risulta, e che vale sia per lo Stato sia per la Chiesa, attraverso l'intervento 'di vertice' della CEI intende evitare che le singole Diocesi procedano in ordine sparso, quando si tratterà di affrontare una questione su cui le sensibilità, anche in seno al clero, erano e restano varie e divergenti**[23]**. Il protocollo del 7 maggio sembra dunque avere introdotto una declinazione peculiare della bilateralità pattizia – secondo il principio sancito dagli articoli 7 e 8 della Costituzione – per cui i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose possono dare forma a norme emanate di comune accordo anche a un livello più pervasivo di quanto normalmente avvenga, in nome dell'identità di vedute espressa dalla firma congiunta dell'atto interno di uno dei due ordinamenti coinvolti**[24]**.

Quelle del protocollo ministeriale sono precauzioni opportune, non c'è che dire, ma il fatto che vengano scritte nero su bianco dal Governo (per quanto con l'accordo della CEI) fa venire in mente i classici modelli del giurisdizionalismo, quando era il potere civile a indicare all'autorità ecclesiastica come fare per adempiere al meglio, nel comune interesse, alle sue funzioni. Questo *revival* non è un fenomeno del tutto isolato, perché il binomio «controllo dello Stato» e «cooperazione delle confessioni religiose», che è l'essenza del giurisdizionalismo, ad avviso di alcuni studiosi sta riemergendo nelle società europee già in altri settori e per altre ragioni**[25]**; una sua estensione, pertanto, sarebbe agevolata da quei precedenti. Per tornare al caso specifico, si può forse ritenere che l'emergenza abbia fatto convergere lo Stato e la Chiesa verso una sorta

'giurisdizionalismo sanitario' che, in altri momenti, la Chiesa non avrebbe accettato.

Sullo sfondo resta sempre il problema di tutte le norme giuridiche, quello dell'effettività e delle sanzioni. Che cosa succederà se saranno violate le regole così stabilite? Le sanzioni amministrative ed eventualmente l'art. 650 c.p. o le più gravi fattispecie penali puniranno i comportamenti irrispettosi delle disposizione contenute nel protocollo? Questa sembra dover essere la soluzione se dovesse stabilizzarsi, sul piano normativo, l'attuale configurazione di un divieto generale delle celebrazioni (quello previsto dai vari D.P.C.M. che si sono susseguiti); divieto però attenuato *ad hoc* da una normativa derogatoria per le funzioni religiose (cattoliche e, prossimamente, delle altre confessioni).

Depone in questo senso la circostanza che la data prevista per l'entrata in vigore del protocollo sia fissata a lunedì 18 maggio 2020, ossia il giorno successivo alla caducazione del decreto del Presidente del Consiglio del 26 aprile e ciò fa supporre che le soluzioni normative che il Governo adotterà per il prossimo periodo saranno molto simili a quelle attuali. Incidentalmente, si deve anche ritenere che l'entrata in vigore del protocollo per la Chiesa cattolica e l'atteso protocollo per le confessioni diverse dalla cattolica introdurranno – a prescindere dall'eventuale evoluzione del quadro normativo generale – una nuova ipotesi di spostamento lecito, oltre a quelle fin qui tassativamente **individuate** (semplificando un po': si potrà uscire di casa anche solo per andare a messa, mentre fino a questo momento l'accesso ai luoghi di culto per la preghiera individuale era considerato lecito solo se non era l'unica ragione che aveva determinato l'uscita del fedele). In ogni caso il problema, ben difficile da sciogliere, resterà quello di evitare che si creino margini di interpretazione troppo ampi nell'applicazione dei precetti ministeriali.

Vi è poi, un po' più sfumato, il problema delle responsabilità giuridiche. Il protocollo, come si è visto, chiama in causa vari soggetti (oltre ai fedeli, che ovviamente resteranno responsabili delle proprie azioni): i titolari delle chiese, parroci o rettori che siano, ma anche i loro collaboratori e, almeno per quanto riguarda la pubblicazione e la diffusione delle norme, i vescovi diocesani. Come verranno qualificate le eventuali inosservanze delle prescrizioni protocollari da parte di questi soggetti? E a quale tipo di conseguenze giudiziali potrebbe dare luogo la loro violazione?

Sul piano pratico, inoltre, già ad uno sguardo superficiale i costi organizzativi ed economici che il nuovo sistema comporterà saranno ingenti e, forse, non tutte le parrocchie saranno in grado di sostenerli. Se però la ragione che ha mosso la CEI a concordare col Governo una simile soluzione è quella di garantire uno svolgimento, per quanto possibile, regolare e uniforme del *munus sanctificandi*, sarebbe difficile accettare che la possibilità concreta di riaprire, sia pure tra mille cautele, le Messe ai fedeli possa dipendere, in ultima battuta, dalla forma della singola chiesa o

dalla disponibilità di mezzi, denaro e personale di ciascuna parrocchia o santuario. Probabilmente sarà necessario un ulteriore sforzo di organizzazione e di aiuto reciproco, magari a livello diocesano (e dunque a livello di diritto canonico particolare), per gestire le aperture e soccorrere le comunità che dovessero avere difficoltà a soddisfare i giusti, ma onerosi requisiti che il protocollo impone. Ma è un problema che riguarda la vita interna della Chiesa, dunque non è il caso di farvi qui altro che un cenno.

Infine, partecipando alla stesura e all'approvazione del protocollo, la Chiesa italiana ha implicitamente ammesso di trovare in quel testo soddisfazione alle sue esigenze. Ma esso varrà solo per la Chiesa cattolica e, per quanto sia imminente l'**estensione** del modello con un protocollo valido per tutte le altre confessioni religiose, è auspicabile che le differenze di disciplina siano minime e tali da non penalizzare nessuno. Sempre, naturalmente, sul presupposto che alla prova dei fatti il sistema così congegnato risulti sostenibile sul piano sanitario e organizzativo.

Anche in considerazione di tutto ciò sembra di poter condividere il richiamo di Alessandro Ferrari, il quale afferma che questo campo «resta il luogo della ragionevole prudenza e della responsabilità. Una responsabilità non solo dall'alto, ma anche dal basso dei concreti accomodamenti che ogni singola comunità, civile e religiosa, dovrà trovare, lì dove è insediata, per arginare il virus e ricostruire il 'vivere insieme'»**[26]**.

***** NOTA: questo scritto è stato consegnato giovedì 14 maggio 2020. Come è emerso in modo cursorio qua e là nel testo, si è ancora in attesa dell'approvazione del protocollo del Ministero dell'Interno per le confessioni diverse dalla cattolica, che avrebbe dovuto essere sottoscritto in data odierna. Tuttavia, poiché il quadro relativo alla Chiesa cattolica sembra essersi delineato, almeno nelle sue caratteristiche principali, sembra opportuno rimandare ad altra occasione l'analisi del secondo protocollo e degli eventuali ulteriori sviluppi.

[1] Perché queste annotazioni non vengano interpretate come un'acritica difesa del celebrante contro l'operato dei Carabinieri, entriamo per un attimo nel merito della vicenda. Ad avviso di chi scrive quella di sanzione del comportamento di celebrante e fedeli è stata una decisione corretta, ma sarebbe stato più opportuno, oltre che consono al luogo e alla situazione, se anche a Soncino le Forze dell'ordine avessero agito come si è fatto in alcuni dei casi citati *infra*. Vale a dire attendendo che la celebrazione si concludesse prima di elevare le sanzioni, naturalmente una volta appurato che in concreto, per il numero e la disposizione degli astanti, non

sussistessero pericoli gravi e imminenti di contagio.

[2] D.P.C.M. 10 aprile 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*. L'art. 1, c. 1° lett. i) di tale decreto (ripetuto con poche modifiche nell'omologo comma del D.P.C.M. 26 aprile 2020) prevedeva che «l'apertura dei luoghi di culto [fosse] 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. Sono sospese le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri». Il parroco riteneva di poter superare il divieto di tenere pubbliche cerimonie attraverso la previsione delle «misure organizzative» e delle «dimensioni e caratteristiche dei luoghi», trattandosi di pochi fedeli in una chiesa grande. L'interpretazione, benché forzata, può trovare appigli nella formulazione imprecisa del decreto. Secondo un'interpretazione letterale, infatti, la «sospensione» delle cerimonie avrebbe dovuto colpire *tutte* le cerimonie – dunque anche quelle celebrate alla presenza dei soli accoliti – oppure se consentita, come era evidente che fosse, si sarebbe potuta compiere nel rispetto delle stesse condizioni che consentono ai fedeli l'accesso agli edifici di culto al di fuori dei momenti liturgici, ossia rispettando distanze e precauzioni igieniche.

[3] Quanto alle altre norme che vengono in rilievo per il caso, un profilo d'interesse è quello dell'eventuale applicabilità dell'art. 405 c.p., che prevede e punisce il turbamento delle funzioni religiose, e dell'art. 5, c. 2° del vigente Concordato. Premettiamo peraltro che, nel richiamare queste norme, non si intende necessariamente sostenere la tesi della loro violazione, ma solo prospettare il problema dell'applicabilità alla vicenda in esame. L'art. 5, c. 2° dell'accordo di revisione del Concordato lateranense, reso esecutivo con la l. 25 marzo 1985, n. 121, così dispone: «Salvo i casi di urgente necessità, la forza pubblica non potrà entrare, per l'esercizio delle sue funzioni, negli edifici aperti al culto, senza averne dato previo avviso all'autorità ecclesiastica». Come si può vedere, è una norma imperfetta, in quanto priva di sanzione espressa, ma nondimeno è norma vigente. Quanto all'eventuale applicabilità dell'art. 405 c.p. cfr. R. Santoro, ***La tutela penale del sentimento religioso ai tempi del Covid-19: il caso del turbamento di funzioni religiose da parte delle Forze dell'ordine***, in *Olir.it*, 22 aprile 2020. Più in generale sulla materia si vedano G. Fiandaca e E. Musco, *Diritto penale, parte speciale, I*, Bologna 2012, pp. 459-461; N. Marchei, *"Sentimento religioso" e bene giuridico. Tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, Milano, Giuffrè, 2006 e V. Pacillo, *I delitti contro le confessioni religiose dopo la Legge 24 febbraio 2006, n. 85*, Milano, Giuffrè, 2007.

[4] Cfr. sul tema V. Pacillo, ***Il diritto di ricevere i sacramenti di fronte alla pandemia. Ovvero, l'emergenza da COVID-19 e la struttura teologico-giuridica della relazione tra il fedele e la rivelazione della Grazia***, in *Olir.it*, 6 aprile 2020.

[5] Istanze di cui lo Stato si fa custode con provvedimenti emergenziali estremamente pervasivi (cfr. *ex multis* A. Ferrari, ***Covid-19 e libertà religiosa***, in *SettimanaNews*, 6 aprile 2020; A. Fuccillo, M. Abu Salem e L. Decimo, ***Fede interdetta? L'esercizio della libertà religiosa collettiva durante l'emergenza Covid-19: attualità e prospettive***, in *Calumet*, 2020, pp. 87-117; A. Licastro, ***Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia***, in *Consulta Online*, 2020, 1, pp. 229-241; G. Macrì, ***La libertà religiosa alla prova del Covid-19. Asimmetrie giuridiche nello "stato di emergenza" e nuove opportunità pratiche di socialità***, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2020, 9, pp. 23-49). A tali interventi, peraltro, la Chiesa aveva aderito nella forma e anche nello spirito, fin dai primi **provvedimenti** delle diocesi lombarde (quando il contagio pareva cosa contenuta entro poche aree dell'Italia settentrionale), non senza qualche contestazione di alcune voci cattoliche (cfr. P. Consorti, ***Religions and virus***, in *Diresom.net*, 9 marzo 2020). Il rapporto tra tali interventi e l'ordine concordatario è stato al centro di vari contributi, tra cui si segnalano: M. Carrer, ***Salur rei publicae e salus animarum, ovvero sovranità della Chiesa e laicità dello Stato: gli artt. 7 e19 Cost. ai tempi del coronavirus***, in «BioDiritto», 2020, 2 (online first) e V. Pacillo, ***La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia***, in *Olir.it*, 16 marzo 2020.

[6] Cfr. G. Dalla Torre, *La città sul monte*, Roma, AVE, 2007, pp. 113-122.

[7] Già per tempo era intervenuto, a sostegno della decisione di sospendere le celebrazioni pubbliche e argomentandone la sostenibilità anche sul piano canonistico (pur lasciando intravedere in controluce le tensioni che ne sarebbero scaturite), G. Dalla Torre, ***Gli ordini dati dallo Stato e gli ordini interni della Chiesa***, in *Avvenire*, 22 marzo 2020; su altri aspetti del tema si veda M. d'Arienzo, ***È legittima la sospensione della Messa in forma pubblica?***, in *Acistampa.com*, 23 aprile 2020.

[8] Cfr. F. Balsamo, ***La leale collaborazione tra Stato e confessioni religiose alla prova della pandemia da Covid-19. Una prospettiva dall'Italia***, in *Diresom.net*, 27 marzo 2020.

[9] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2020, *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero*

territorio nazionale, in *Gazzetta Ufficiale. Serie Generale*, n. 108 del 27 aprile 2020 (consultabile **qui**).

[10] C. Melzi d'Eril e G.E. Vigevani, ***Messe ancora senza fedeli: perché la reazione della Cei è eccessiva. La Chiesa «esige» di poter riprendere la sua azione pastorale ma il rischio di contagio è ancora troppo elevato***, in *Il Sole – 24 Ore*, 27 aprile 2020; in senso critico si veda anche A. Ferrari, ***Cei, un'occasione mancata***, in *SettimanaNews.it*, 29 aprile 2020. Cfr. invece, a sostegno della posizione della CEI, l'intervento di mons. Vincenzo Bertolone, ***Le riflessioni dell'Arcivescovo Metropolita di Catanzaro – Squillace sui problemi posti dalla sospensione delle cerimonie religiose***, in *Olir.it*, 28 aprile 2020 e quello di Cesare Mirabelli, ***Limitazione eccessiva, tutelare la salute fisica e spirituale dei cittadini***, in *Agensir.it*, 27 aprile 2020.

[11] Cfr. M. d'Arienzo, ***A Messa insieme in sicurezza. La proposta di un gruppo di giuristi***, in *Aleteia.it*, 30 aprile 2020.

[12] A ben vedere, il dialogo tra Chiesa e Governo sembrava già sostanzialmente ripristinato all'altezza del 30 aprile, quando a un **parere** del Ministero dell'Interno sulle celebrazioni funebri ha fatto seguito una «**nota complementare**» della CEI, che per molti aspetti prefigurava le soluzioni di metodo e di merito poi concretizzatesi con il protocollo del 7 maggio.

[13] Oltre ad alcuni esperti esterni, tra cui il prof. Pierluigi Consorti dell'Università di Pisa, promotore del già citato *working paper* Di.Re.So.M. che ha costituito una base di riflessione (in modo particolare per quanto riguarda l'emanando protocollo per le confessioni diverse dalla cattolica).

[14] Il vigente *Codex iuris canonici*, al can. 204, §1, afferma che «i fedeli sono coloro che, essendo stati incorporati a Cristo mediante il battesimo, sono costituiti *popolo di Dio*» (corsivo aggiunto). Si rimanda sul tema a G. Feliciani, *Il popolo di Dio*, Bologna, Il Mulino, 2003.

[15] La disposizione sembra coinvolgere e impegnare la libertà dei Vescovi, ordinari diocesani, di cui all'art. 2, c. 2° dell'Accordo di revisione del Concordato del 1984. Tale articolo assicura la libertà delle comunicazioni tra la Santa Sede e il clero italiano, e in seno a quest'ultimo, e per quanto qui interessa garantisce «la libertà di pubblicazione e diffusione degli atti e documenti relativi alla missione della Chiesa».

[16] Il can. 905 stabilisce il divieto per i sacerdoti, salvo i casi espressamente previsti, «di celebrare o concelebrare l'Eucarestia più volte nello stesso giorno». Tuttavia, al §2, si specifica che «nel caso in cui vi sia scarsità di sacerdoti, l'Ordinario del luogo può concedere che i sacerdoti, per giusta causa, celebrino due volte al giorno e anche, se lo richieda la necessità

pastorale, tre volte nelle domeniche e nelle feste di precetto». Non vi è dubbio che, a questo riguardo, l'ipotesi contemplata dal protocollo integrerebbe agli occhi del diritto canonico una giusta causa.

[17] Sul tema delle sanzioni si veda M. Domenici, ***Coronavirus: FAQ sulla violazione delle restrizioni previste dal decreto lockdown***, in *Altalex.com*, 30 marzo 2020.

[18] Si tratta dei laici che, a norma del can. 230, possono assistere in modo stabile o temporaneo i sacerdoti nelle funzioni connesse alla celebrazione eucaristica (per es. la distribuzione della Comunione ai fedeli, cfr. can. 910, §2); una disciplina sostanzialmente analoga è prevista per i lettori.

[19] In **Germania**, dove la riapertura delle chiese al culto pubblico è avvenuta in vari *Länder* già domenica 3 maggio, è stato fatto divieto anche ai fedeli di intonare i canti religiosi.

[20] Cfr., per portare solo l'esempio più significativo, l'art. 200, c. 1° lett. a) c.p.p. Sul tema si rimanda a D. Milani, *Segreto, libertà religiosa e autonomia confessionale. La protezione delle comunicazioni tra ministro di culto e fedele*, Lugano 2008.

[21] Can. 1247: «La domenica e le altre feste di precetto i fedeli sono tenuti all'obbligo di partecipare alla Messa; si astengano inoltre da quei lavori e da quegli affari che impediscono di rendere culto a Dio e turbano la letizia propria del giorno del Signore o il dovuto riposo della mente e del corpo».

[22] Sul significato e l'estensione del concetto giuridico della bilateralità si veda J. Pasquali Cerioli, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2006.

[23] La questione del valore normativo del protocollo per l'ordinamento canonico, e soprattutto la sua capacità di vincolare le singole diocesi, è tema di sicuro interesse, ma che va oltre gli intenti del presente scritto. Merita però un accenno il fatto che, per il diritto canonico, la potestà normativa delle Conferenze episcopali non è originaria, bensì derivata da quelle dei singoli Ordinari diocesani che le compongono e dunque limitata. In altre parole, il rapporto tra la CEI e le Diocesi non può essere interpretato alla stregua di un semplice rapporto gerarchico tra autorità superiore e inferiore e ciò potrebbe riverberarsi anche sull'applicazione del protocollo in esame.

[24] Che tale bilateralità – per così dire – 'interna' sia però strutturalmente limitata, o che almeno renda più incerti i confini delle rispettive competenze, è circostanza di cui ha già dato

un'avvisaglia la **nota** del Ministero dell'Interno del 13 maggio, indirizzata al card. Bassetti. Nella nota si comunica che il Comitato tecnico-scientifico «approva il documento [del 7 maggio], raccomandando che, per le cerimonie religiose da svolgere nei luoghi di culto chiusi», ferme restando tutte le cautele e misure di prevenzione sanitaria previste, «il numero massimo di persone non superi le 200 unità. Il CTS ritiene, inoltre, che eventuali cerimonie religiose celebrate all'aperto, se organizzate e gestite in coerenza con le misure raccomandate, debbano prevedere la partecipazione massima di 1000 persone. Di ciò, si porta a conoscenza l'Eminenza Vostra ai fini della predisposizione delle necessarie misure di sicurezza cui ottemperare in vista della ripresa delle celebrazioni liturgiche con il popolo». Si tratta di una questione di dettaglio (tanto più che, almeno per il prossimo periodo, è difficile immaginare che quei numeri vengano raggiunti), ma resta il fatto che, comunicando non un'interpretazione, ma una determinazione che introduce *ex novo* delle restrizioni a quanto già concordato con la CEI, il Ministero ha dimostrato di riservarsi la possibilità di modificare in via unilaterale i termini dell'accordo sancito nel protocollo (dove non si fa menzione di 'tetti massimi' al numero di fedeli compresenti).

[25] Il riferimento, in particolare, è ai rapporti con l'Islam e alla funzione di controllo, spesso in chiave securitaria, delle attività cultuali e, in senso lato, religiosamente connotate. Il tema è stato posto in rilievo (con riferimenti comparatistici che riguardano anche l'Italia) da L. Musselli, *Edilizia religiosa, Islam e neogiurisdizionalismo in Europa. Alcune note sul nuovo «Islamgesetz» austriaco e sul divieto di edificare minareti in Svizzera*, in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 2015, 2, pp. 441-460.

[26] A. Ferrari, ***Cei, un'occasione mancata***, cit.