

## La libertà religiosa travolta dall'emergenza

PIERLUIGI CONSORTI\*

---

### Sommario

1. L'emergenza e noi. – 2. Lo stato dell'arte normativo pre-emergenza Covid-19. – 3. Lo stato dell'arte normativo nell'emergenza Covid-19. – 4. La libertà religiosa nella normativa di emergenza Covid-19. – 5. Libertà religiosa vs. *libertas Ecclesiae*. – 6. *Primum vivere, deinde philosophari*.

**Data della pubblicazione sul sito:** 25 maggio 2020

### Suggerimento di citazione

P. CONSORTI, *La libertà religiosa travolta dall'emergenza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Professore ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università di Pisa. Indirizzo mail: [pierluigi.consorti@unipi.it](mailto:pierluigi.consorti@unipi.it).

## 1. L'emergenza e noi

Il 2020 ci ha proiettati in una situazione alla quale eravamo impreparati sotto tutti i punti di vista. Per la verità, l'Organizzazione mondiale della sanità aveva già avvisato dei rischi pandemici da molti anni. Nel 2018 il Ministero della salute aveva predisposto un «Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale»<sup>1</sup>, che non è stato però implementato né utilizzato. Da ultimo, nel 2019 la stessa Organizzazione mondiale è tornata a indicare fra le dieci minacce globali alla salute una pandemia influenzale: «l'unica cosa che non sappiamo è quando colpirà e quanto sarà severa»<sup>2</sup>. Ed eccoci qua: la pandemia è arrivata e ci ha trovato sprovvisti sotto diversi punti di vista. In primo luogo, ha messo a nudo molte debolezze strutturali del Servizio sanitario nazionale e di quelli regionali, ha rivelato la scarsità di fondi disponibili per la ricerca, e, sul versante giuridico, ha messo in luce la fragile impalcatura costituzionale relativa alla produzione di norme emergenziali. D'altra parte, non possiamo troppo meravigliarci. Le emergenze sono ontologicamente improvvise, e come tali difficilmente prevedibili.

La Costituzione italiana è figlia del suo tempo e prende in considerazione tre sole ipotesi riferibili a contesti di tipo emergenziale. La prima limita l'ordinaria libertà di circolazione e soggiorno nel territorio nazionale «per motivi di sanità o di sicurezza» (che in ipotesi possono anche non avere un carattere esclusivamente emergenziale), prevedendo una specifica riserva di legge generale (art. 16). La seconda riguarda la deliberazione dello «stato di guerra» (art. 78). Inoltre, la Costituzione, fra molte cautele, attribuisce al Governo la possibilità di prendere «provvedimenti provvisori con forza di legge» in «casi straordinari di necessità e urgenza» (art. 77). In questi casi – che sono nella sostanza delle emergenze improvvise alle quali è necessario rispondere con immediatezza (la *necessaria urgenza*, o *l'urgenza necessitata* dei primi manuali di diritto costituzionale) – i decreti assunti dal Governo entrano immediatamente in vigore, e cessano di produrre effetti se nei successivi sessanta giorni le Camere non li convertono in legge. Tutti sappiamo però che la tassatività costituzionale si è persa nel tempo, rendendo la decretazione d'urgenza una forma quasi ordinaria della produzione legislativa italiana, che ricorre spesso anche alla delega legislativa ex art. 76, che a sua volta dovrebbe essere subordinata alla «determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti». In un certo senso, siamo finiti in una perenne emer-

---

<sup>1</sup> Disponibile qui [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_501 allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_501 allegato.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.who.int/news-room/feature-stories/ten-threats-to-global-health-in-2019>

genza politica, che ha fatto perdere di vista le emergenze vere, e ha assegnato natura di sostanziale definitività a provvedimenti altrimenti caratterizzati dalla loro provvisorietà. Come dice un detto popolare francese, *il n'y a que le provisoire qui dure*.

La dottrina costituzionalistica ha già trattato questi temi<sup>3</sup>. La questione è stata approfondita specialmente con riguardo al terrorismo<sup>4</sup> e alle ipotesi di limitazione delle libertà fondamentali determinate dalla reazione normativa emergenziale. In linea di principio, i diritti di libertà si propongono come domini particolarmente resistenti al volere della legge, che è pensata come strumento funzionale alla loro protezione e quindi incapacitata a indebolirli, se non in maniera temporanea. Allo stesso tempo la legge è costituzionalmente considerata l'unico strumento in grado di limitare tali diritti (attraverso la posizione delle note riserve di legge). Questa forza di resistenza dei diritti di libertà non dipende dalla legge e nemmeno dalla Costituzione, tant'è vero che appare anche negli ordinamenti di Common Law<sup>5</sup>. L'importanza dei diritti di libertà emerge specialmente nelle fonti di diritto internazionale, che hanno provato a imporre ai singoli Stati il rispetto delle libertà sottraendole alla disponibilità dei singoli governi<sup>6</sup>: col risultato di circoscrivere quanto più possibile l'eccezione per motivi di emergenza<sup>7</sup>.

Tuttavia, bisogna arrendersi all'evidenza: la legge non può tutto, e l'emergenza produce diritto. Talvolta imponendo semplici modelli di accomodamento rispetto

---

<sup>3</sup> Cfr. A. BENAZZO, *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, Torino, 2004; T.E. FROSINI, *La libertà personale nell'emergenza costituzionale*, in *Democrazie protette e protezione della democrazia*, a cura di A. DI GIOVINE, Torino, Giappichelli, 2005; P.M. MINDUS, *Emergenza, costituzione, diritti fondamentali: una guida critica*, in *DSP-WP Series*, 2007, 9, pp. 3-74; I. BONO, *Oltre la «mala Protezione civile»: l'emergenza come stile di governo*, in *Meridiana*, 2009, pp. 85-205; G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *AIC*, 2015, 2, pp. 1-26. Per il dibattito sull'attuale contingenza, cfr. V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, p. 591-593, C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona «gialla»*, in *Iacostituzione.info*, 2 marzo 2020; L.A. MAZZAROLLI, «Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale, in *Federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, 23 Marzo 2020, p. 9.

<sup>4</sup> B. ACKERMAN, *La Costituzione di emergenza*, Meltemi, 2005; P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e Costituzioni democratiche*, Il Mulino, Bologna, 2006.

<sup>5</sup> D. DYZENHAUS, *The Constitution of Law. Legality in a Time of Emergency*, Cambridge University press, 2006.

<sup>6</sup> R. HIGGINS, *Derogations under Human Rights Treaties*, in *BYIL*, 1976-77, pp. 281-320.

<sup>7</sup> L. ZAGATO, *L'eccezione per motivi di emergenza nel diritto internazionale dei diritti umani*, in *Deportate, esuli e profughe*, 2006, 5-6, pp. 137-156.

alle regole ordinarie<sup>8</sup>, altre volte producendo regole apposite<sup>9</sup>. Dopo la Seconda guerra mondiale, l'Olocausto e la bomba atomica l'umanità ha cercato di darsi regole che tenessero conto del *principio di precauzione*, che ha generato un vero e proprio *diritto della paura*<sup>10</sup>. Molte questioni pongono il legislatore di fronte a scelte difficili, talvolta al di sopra delle sue capacità. Gli interessi nazionali prevalgono su quelli comuni e gioco forza invece di decisioni audaci e di lungo respiro fioriscono regole incerte, imprecise, frettolose. L'emergenza è semplicisticamente affrontata accorciando la catena di comando e assegnando poteri eccezionali e derogatori della disciplina ordinaria. Si ricorre alla logica schematica del *commissariamento*, che in definitiva significa arrendersi a decisioni contingenti, immediate, pragmatiche. Buone – se sono buone – per governare l'immediato. Al *commissario* non è richiesta visione prospettica. E' un esperto dell'emergenza al di là del contesto. La sua preparazione specialistica ha bisogno di una visione politica, che è generalmente debole, e appare ancora più fragile quando è costretta a misurarsi con i tempi veloci imposti dalla gestione delle emergenze. Questo inevitabilmente crea vistosi buchi nelle maglie di una rete legislativa e regolamentare di per sé abbastanza logora. Se poi il tessuto sociale è anch'esso debole, impoverito, privo di risorse strutturali, costretto a fare affidamento sulla creatività e l'improvvisazione, allora difficilmente l'emergenza resterà transitoria. La crisi momentanea si trasformerà in una condizione duratura. Le regole eccezionali resteranno in piedi. La legge perderà di vista il bisogno delle libertà e la società riuscirà a farne a meno. Resteremo travolti dall'emergenza. Ma la responsabilità sarà nostra, non dell'emergenza.

## 2. Lo stato dell'arte normativo pre-emergenza Covid-19

Se vogliamo provare a capire quello che stiamo vivendo, dobbiamo fare un po' d'ordine. Come ho ricordato, la Costituzione non affronta il tema della gestione delle emergenze oltre le ipotesi menzionate. La questione però non poteva essere totalmente pretermessa dal quadro normativo, in quanto le emergenze sono prepotentemente entrate nella storia repubblicana nelle forme di veri e propri impre-

---

<sup>8</sup> O. GROSS, F. NI AOLÁIN, *Law in Times of crisis. Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University press, 2006.

<sup>9</sup> J. FERREJOHN, P. PASQUINO, *The Law of the exception. A typology on emergency Powers*, I.CON, 2004, pp. 210-239.

<sup>10</sup> C. R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, Bologna, Il Mulino, 2010; cfr. anche O. DI GIOVINE, *Un punto di vista alternativo? Dal diritto della paura al diritto alla paura*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, 2019, pp. 239-262.

visti. Nelle prime fasi è stato necessario appoggiarsi alle Forze armate, unica struttura attrezzata per intervenire in emergenze impreviste, che in via ordinaria erano affidate alle cure del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Quest'ultimo, è stato oggetto di una regolamentazione organica solo nel 1970, quando le norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da «calamità naturali o catastrofi» sono state raccolte in un disegno unitario volto a gestire la cosiddetta «protezione civile». In questo frangente è nato un modello di protezione civile nazionale disegnato sulla base di competenze precedenti all'attuazione delle Regioni, concentrate sull'amministrazione dell'interno e delle sue articolazioni locali.

Tale impianto è stato successivamente regolato con la legge 24 febbraio 1992, n. 225, che va considerata come la prima fonte normativa esattamente legata alla gestione delle emergenze, istitutiva del *Servizio nazionale di protezione civile*, com'è noto recentemente riordinato dal Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1. Quella legge prende in considerazione la tutela «dell'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi» (art. 1), assegnando alla Presidenza del Consiglio dei ministri, il coordinamento delle attività di protezione civile svolte dalle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, dalle regioni, dalle province, dai comuni e dagli enti pubblici nazionali e territoriali e da ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale. La protezione civile nazionale mantiene di fatto il solo coordinamento di interventi articolati su base locale e con il necessario, indispensabile e insostituibile, apporto di appositi organismi di volontariato di protezione civile. Il risultato è quello di un quadro generale a *macchie di leopardo*.

Questa legge – anche, qui, per la prima volta – prevede la disciplina dello «stato di emergenza», inteso come un periodo di tempo in cui dedicarsi a «rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita» (art. 3). L'art. 5 prevedeva che durante lo «stato di emergenza» il Presidente del Consiglio dei ministri – anche per il tramite del Capo del Dipartimento per la protezione civile, o altro soggetto *ad hoc* – assumesse poteri di ordinanza anche derogatori della disciplina ordinaria, col solo limite del rispetto dei – non troppo chiari – «principi generali dell'ordinamento giuridico» e – a seguito della riforma del 2018, anche – «delle norme dell'Unione europea». Non è necessario entrare in ulteriori dettagli; tuttavia, è opportuno tenere presente che durante lo «stato di emergenza» il potere di ordinanza è in grado di superare i limiti della legge. Questo significa che indipendentemente dalla veste assunta – delibera, ordinanza, decreto – tali atti hanno forza e valore di legge.

In realtà questo schema non è del tutto nuovo. L'ordinamento già conosceva ipotesi di assegnazione di poteri speciali di ordinanza in casi di contingibile urgenza, specialmente in materia di igiene e sanità pubblica. La legge 833 del 1978 li assegna al Ministro della salute con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o

a parte di esso comprendente più regioni, e ai Presidenti della giunta regionale e ai sindaci, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale. Nel quadro del coordinamento istituzionale, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, le ordinanze possono essere adottate dal sindaco quale rappresentante della comunità locale. Negli altri casi, l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle Regioni, secondo la dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.

### **3. Lo stato dell'arte normativo nell'emergenza Covid-19**

Su queste basi di riferimento si innesta un articolato insieme normativo e regolamentare volto alla gestione dell'emergenza determinata dalla necessità di contrastare il contagio causato dal coronavirus SARS-CoV-2, responsabile di una nuova malattia denominata Covid-19. La prima ordinanza in materia è stata adottata dal Ministro della salute il 30 gennaio 2020 (riguardava la limitazione dell'atterraggio in Italia di aeroplani provenienti dalla Cina). Il giorno successivo, il Consiglio dei ministri ha assunto la delibera di dichiarazione dello stato di emergenza per «rischio sanitario» per il periodo di sei mesi, autorizzando il Capo del Dipartimento della protezione civile ad emanare le ordinanze che abbiamo conosciuto, precisando che potevano anche essere «in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico». Da questo momento in poi si sono succeduti diversi provvedimenti, fra i quali spicca l'Ordinanza del 21 febbraio 2020, con la quale il Ministro della salute d'intesa col Presidente della Regione Lombardia, assumeva i primi provvedimenti restrittivi anche di libertà fondamentali, all'inizio circoscritti al territorio di alcuni Comuni della Lombardia e del Veneto, istituendo quella che verrà poi volgarmente chiamata «zona rossa».

L'Ordinanza è costruita sulla base di una Premessa formale molto curata, ricca di richiami a fonti di vario rango e ai principi di precauzione e proporzionalità, e presenta una parte dispositiva mai adottata in precedenza. Essa sospende «tutte le manifestazioni pubbliche, di qualsiasi natura, ivi comprese quelle religiose», le attività lavorative – con qualche eccezione – quelle ludiche, sportive eccetera. Due giorni dopo (il 23 febbraio 2020) è stato emanato un Decreto-legge (n. 6) convertito con modalità anch'esse di emergenza (alla sola presenza di una rappresentanza dei deputati e dei senatori, per garantire il necessario distanziamento sociale) nella legge 5 marzo 2020 n. 13. Questa fonte obbliga le autorità competenti ad adottare «ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica», alcune delle quali fortemente limitative di diritti di libertà: ad esempio, il divieto di allontanamento e di accesso da un comune, la «sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni

forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi aperti al pubblico», la «chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità», la «limitazione all'accesso o sospensione dei servizi del trasporto». L'art. 2 si presenta addirittura come una norma in bianco, in quanto assegna alle autorità competenti la possibilità di adottare ulteriori misure di contenimento, anche fuori dai casi - già abbastanza larghi e indeterminati - di cui all'articolo precedente. Infine, l'art. 3 precisa che le misure di cui agli articoli 1 e 2 sono adottate con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti i Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino il territorio nazionale. Inoltre, in «casi di estrema necessità ed urgenza», tali misure possono essere adottate ai sensi delle leggi già vigenti che disciplinano i poteri di ordinanza in materia di emergenza igienica e sanitaria. Il regime sanzionatorio è costruito attraverso il rinvio all'articolo 650 del codice penale, e l'assegnazione ai Prefetti del potere di avvalersi anche delle Forze armate per l'esecuzione delle misure adottate.

Sono seguite ulteriori plurime ordinanze, a diversi livelli<sup>11</sup>, e un ulteriore Decreto-legge (25 marzo 2020, n. 9), che corregge alcune modalità di esercizio dei poteri di emergenza, ma nella sostanza conferma tutte le limitazioni già adottate alle libertà fondamentali con precedenti Decreti assunti dal Presidente del Consiglio dei ministri, fra cui la limitazione della circolazione delle persone, «se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni», la «limitazione o divieto delle riunioni o degli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico»; la «limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di ogni altra forma di riunione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo e religioso»; la «sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto». Alcune attività restano consentite, purché siano prese «misure idonee a evitare assembramenti di persone, con obbligo di predisporre le condizioni per garantire il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio», altre misure possono essere imposte, «ove ciò sia assolutamente necessario per assicurarne l'effettività e la pubblica utilità». Anche questo Decreto-legge reitera i

---

<sup>11</sup> Una loro rassegna si trova <http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/archivioNormativaNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&anno=2020>

poteri già riconosciuti alle Autorità in forza della legge 833 del 1978, e in particolare vieta ai Sindaci di adottare ordinanze contingibili in contrasto con le misure statali. Il sistema sanzionatorio è stato perfezionato ponendo un'apposita sanzione amministrativa e l'espressa previsione di un potere – riconosciuto all'autorità che accerta la violazione – di impedirne la prosecuzione o la reiterazione e con l'attribuzione al personale delle Forze armate impiegato dal Prefetto competente, la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

#### **4. La libertà religiosa nella normativa di emergenza da Covid-19**

La libertà religiosa è stata toccata sin dalla prima ordinanza istitutiva della c.d. «zona rossa» che, come si ricorderà, sospendeva «tutte le manifestazioni pubbliche, di qualsiasi natura, ivi comprese quelle religiose». Non mi pare che sussistano in questo caso estremi discriminatori. La ragione della sospensione delle manifestazioni pubbliche è direttamente funzionale all'eliminazione di possibili evidenti cause di contagio. Allo stesso modo, le disposizioni successive non hanno mai discriminato la materia religiosa riservandole un trattamento diverso da quello attribuito alle altre libertà.

Qualche polemica si è registrata in verità circa il disposto del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 marzo 2020, che prevedeva un duplice registro di limitazioni su base locale. Nei territori più provati dal contagio si disponeva la sospensione di tutte le manifestazioni organizzate, ivi comprese quelle di carattere religioso, ma sull'intero territorio nazionale l'apertura dei luoghi di culto era 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. Con una formula non molto felice, si precisava anche la sospensione delle «cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri».

Non si può non osservare l'imprecisione della lettera della norma, che rinvia ad almeno due espressioni affatto ambigue: ossia «assembramento» e «cerimonia». Nel primo caso l'interpretazione più corretta – stando al vocabolario – dovrebbe essere data dalla presenza di un numero significativo, ancorché indeterminato, di persone. Di «assembramenti» si parla anche nel Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, che permette di sciogliere «riunioni» e «assembramenti» che si svolgano in «luogo pubblico o aperto al pubblico» se «avvengono manifestazioni o grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità, o che comunque possono mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini, ovvero quando nelle riunioni o negli assembramenti predetti sono commessi delitti» (art. 20). La differenza fra «riunioni» e «assembramenti» è stata oggetto di attenzione da parte della dottrina costituzionalistica, in quanto l'art. 17 Cost. garantisce il diritto di riunione, ma non

fa menzione degli assembramenti. La dottrina ha unanimemente ritenuto non influente questa distinzione sul piano della garanzia costituzionale, e si è limitata a distinguere il carattere casuale od occasionale dell'assembramento rispetto alla riunione<sup>12</sup>. Del resto, le norme di pubblica sicurezza mirano a definire la disciplina da seguire nel caso dello scioglimento – da parte delle forze di polizia – di assembramenti sediziosi, e di conseguenza il punto centrale dell'interpretazione non riguarda tanto la fattispecie soggettiva (ossia, la quantificazione del numero delle persone), quanto quella oggettiva funzionale (vale a dire, la prevenzione della sedizione)<sup>13</sup>. Probabilmente, l'indeterminatezza quantitativa è frutto di una precisa volontà del legislatore, che lascia un ampio margine di discrezionalità interpretativa a chi è in concreto chiamato a decidere se l'assembramento è lecito o va sciolto<sup>14</sup>.

Tali incertezze si riversano nell'attuale situazione storica, dato che anche queste Ordinanze emergenziali mancano di identificare con precisione quante persone formano un assembramento pericoloso per la salute pubblica. Sulla base della *ratio* normativa, sarebbe legittimo riferirlo a tutte le ipotesi in cui non sia possibile tenere la distanza interpersonale, valutata in «almeno un metro»<sup>15</sup>. L'interpretazione corrente di assembramento – avvalorata da documenti ministeriali<sup>16</sup> - equivale a ... più di una persona: una coppia è già assembramento<sup>17</sup>. La distanza preventiva del contagio non vale ai fini della valutazione dell'assembramento. Inoltre, con qualche eccesso di zelo, due persone conviventi non possono uscire a fare la spesa insieme e non possono stare nella medesima automobile, e solo nel mese di aprile si è ritenuto accettabile che un genitore – ma solo uno – accompagnasse un figlio

---

<sup>12</sup> F. ROSA, *Art. 17*, in *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo*, a cura di F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI, Bologna, 2018, p. 122.

<sup>13</sup> Cfr. A. BELLAVISTA, *Ordinanze prefettizie, libertà di riunione e diritto al conflitto*, in *Wp Csdle Massimo D'Antona.Int.*, 2019, 150.

<sup>14</sup> Cfr. E. GARGIULO, *Ordine pubblico, regole private. Rappresentazioni della folla e prescrizioni comportamentali nei manuali per i Reparti mobili*, in *Etnografia e ricerca qualitativa*, 2015, 3, pp. 481-511. Analoga indeterminatezza si riscontra anche in relazione alla definizione degli assembramenti che costituiscano una delle «aree congestionate» sulle quali vige il divieto di sorvolo, cfr. R. FERRARA, *Nota a Consiglio di Stato, sezione IV, 28 agosto 1984*, n. 646, in *Il Foro Italiano*, 1985, 1, cc. 1-8.

<sup>15</sup> La misura effettiva della minima «distanza interpersonale» è stata definita – in tempi diversi - a livello regionale.

<sup>16</sup> Cfr ad esempio la Circolare Ministero dell'interno (gabinetto del Ministro) del 31 marzo 2020.

<sup>17</sup> Nella citata circolare del 31 marzo 2020 leggiamo: «Si ricorda che, in ogni caso, tutti gli spostamenti sono soggetti al divieto generale di assembramento e, quindi, all'obbligo di rispettare la distanza di sicurezza minima di un metro da ogni altra persona».

(anche più di uno) a fare una passeggiata, purché restasse vicino alla propria abitazione. Insomma, l'interpretazione cogente era dettata dal divieto di varcare la porta della propria abitazione se non per motivi di assoluta necessità, peraltro valutata sul momento dal pubblico ufficiale che il caso avesse posto sul tragitto.

Per quanto ci interessa più da vicino: i luoghi di culto sono bensì aperti, ma non ci si può legittimamente andare, a meno che l'agente di turno non si convinca che la chiesa si trovi sul percorso da compiere per un'altra legittima necessità. Questa interpretazione è avvalorata da una Nota ministeriale<sup>18</sup>, che per l'appunto ha confermato che l'ingresso in una chiesa aperta è possibile se l'edificio si trova sul tragitto lecito per necessità. Insomma, si può entrare in una chiesa aperta mentre si va a fare la spesa, ma non si può uscire per andare in chiesa (a meno che non sia tenuto ad andarci per motivi di lavoro: il sacrista ad esempio può uscire per aprire una chiesa), tranne che non sia nella prossimità della propria abitazione<sup>19</sup>. Come si vede, l'emergenza produce diritto, ma non necessariamente ragionevole. Per non scadere nell'aneddotica, è opportuno anticipare qui il tema delle necessità spirituali come motivi validi per uscire di casa, su cui tornerò.

Prima vorrei svolgere qualche considerazione sull'espressione «cerimonia civile o religiosa», oggetto di esplicita sospensione. Di per sé, una cerimonia è una manifestazione dotata di una certa ritualità, cui concorrono più persone; sotto questo profilo, nella misura in cui configuri un assembramento, o – peggio ancora – una riunione, rientra nel divieto generale richiamato nei diversi provvedimenti governativi. In un certo senso, si può dire che l'Ordinanza esercita un ruolo esemplificativo rafforzativo del divieto di circolazione, eliminando in radice l'eventuale necessità di muoversi per partecipare a cerimonie, tanto civili, quanto religiose. Questo abbinamento fra cerimonie civili e religiose in realtà non aiuta alla comprensione della fattispecie, anzi costituisce un ulteriore motivo di incertezza, aggravato dal funesto comune riferimento al contesto funebre, che purtroppo si addice alla contingenza storica. Come ho anticipato, una volta che è stato imposto il divieto di assembramenti, il richiamo alle cerimonie apparirebbe superfluo, se non in quanto riferibile all'involuto richiamo alle condizioni che subordinano l'apertura dei luoghi di culto, ove in linea di principio si potrebbero svolgere cerimonie, peraltro sospese.

Penso sia ragionevole domandarsi che senso abbia avuto lasciare la possibilità di tenere aperto un luogo di culto dove nessuno può recarsi, se non per situazioni

---

<sup>18</sup> Nota della Direzione Centrale degli Affari dei Culti (Ministero dell'Interno) indirizzata a Mons. Ivan Maffei, sottosegretario della Conferenza Episcopale Italiana, del 28 marzo 2020. La si può leggere al seguente link: <https://diresom.net/2020/03/28/italy-a-letter-to-episcopal-conference-by-the-ministry-of-interior/>.

<sup>19</sup> Cfr. le Faq ministeriali al Dpcm 10 aprile 2020.

contingentate, e comunque da solo; e anche dovendo prestare attenzione a mantenere la distanza prescritta con altre persone che avessero varcato la soglia, e che avrebbero anche dovuto superare il controllo del gestore del luogo, che in forza delle regole emanate, sopporta l'onere di verificare il distanziamento e predisporre le misure igieniche preventive (predisporre la possibilità di disinfettare/lavare le mani, indossare mascherina e guanti, provvedere alla sanificazione dell'ambiente, eccetera). Come si vede, anche in questo caso l'emergenza ha 'normato un pasticcio'. L'apertura dei luoghi di culto è stata nei fatti rimessa alle decisioni assunte dalle singole confessioni religiose. I Testimoni di Geova, i mormoni e molte Chiese cristiane a tradizione protestante hanno chiuso i loro luoghi di culto collettivo, mentre la Chiesa cattolica – che devozionalmente attribuisce una certa importanza sacra allo spazio religioso<sup>20</sup>, ha mantenuto aperte le sue chiese, sebbene non ovunque e sempre<sup>21</sup>.

Consideriamo anche l'ipotesi che per «cerimonia» non si intendesse qualsiasi manifestazione pubblica, ma più precisamente una celebrazione alla presenza di più persone, anche in un luogo privato, e che in qualche modo presentasse i caratteri propri di una certa ritualità. La menzione dei funerali, che senz'altro sono vietati, assume in questa prospettiva un carattere esemplificativo. L'incertezza interpretativa è pertanto ragionevole, in quanto non è immediatamente comprensibile capire se potessero essere svolte azioni associate di culto che non integrassero la fattispecie – ahimé, incerta – della «cerimonia». Con ogni probabilità chi ha scritto la regola – nella fretta dell'emergenza – aveva in mente la celebrazione della Messa cattolica e precisamente della celebrazione di un matrimonio: questo varrebbe a giustificare il binomio «civile e religioso»<sup>22</sup>. Orbene, la celebrazione della Messa è stata senz'altro sospesa (un'interpretazione confermata anche dalla Nota della Cei dell'8 marzo 2020<sup>23</sup>), ma si sarebbe potuto ad esempio ammettere la celebrazione del culto protestante, che non è univocamente inteso come una «cerimonia», ancorché sia inequivocabilmente una riunione, che tuttavia – nelle primissime fasi di contenimento del contagio – sarebbe stata ammessa se si fosse tenuta in un ambiente che avesse permesso di osservare il prescritto distanziamento sociale. Allo

---

<sup>20</sup> Cfr. L. M. GUZZO, *Gli edifici destinati al culto cattolico, tra disciplina normativa e nuove esigenze*, in *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità*, a cura di A. FUCCILLO, Napoli, 2017, pp.507-528.

<sup>21</sup> Il Vicariato di Roma con decreto del 12 marzo ha fissato per tre settimane la chiusura delle chiese salvo, poi, riaprirle il giorno dopo.

<sup>22</sup> Ad esempio, la richiamata Nota ministeriale del 28 marzo 2020 interpreta le disposizioni governative nel senso che sono ammesse le celebrazioni dei matrimoni.

<sup>23</sup> Cfr. *La posizione della Cei*, 8 marzo 2020, <https://www.chiesacattolica.it/decreto-coronavirus-la-posizione-della-cei/>

stesso modo, si potrebbe opinare che la sospensione della Messa cattolica non impediva altre azioni culturali che non avessero integrato l'ipotesi di una «cerimonia», ad esempio perché svolte da poche persone e senza seguire riti predefiniti. Discussioni di questo tipo, che hanno animato i social media all'indomani dell'8 marzo, danno lo spessore della confusione determinata dall'emergenza, ma in realtà – l'abbiamo visto – assomigliano a questioni di lana caprina sulle quali è inutile rompersi il cervello, dato che il punto assorbente – per la verità, non chiaramente scritto nel decreto in questione, benché proclamato via Facebook e sovente dagli altoparlanti montati su macchine comunali – è stato il divieto di uscire di casa se non per ragioni tassativamente descritte, e l'interpretazione altrettanto tassativa che configurava già in due persone l'ipotesi di un assembramento vietato.

Quindi, il diritto dell'emergenza travolge insieme libertà e logica, e finisce anche per metterci nelle mani del poliziotto municipale o del carabiniere di turno, che si trova nell'immediata contingenza di decidere se uno spostamento è lecito o meno. Questa è una pericolosa conseguenza della regolamentazione d'emergenza, costretta a misurarsi con tempi, questioni e bilanciamenti pensati per rispondere a esigenze ordinarie che seguono tempi e controlli incompatibili con la necessaria tempestività di reazione imposta dal contrasto al virus. Sotto questo profilo, la carenza di chiarezza delle norme dettate nell'immediato va imputata alla difficoltà di comprendere la complessità della situazione, e allo stesso tempo di comunicare con sufficiente limpidezza gli obiettivi perseguiti dalle autorità di governo. Da questo punto di vista, ad esempio, se la regola primaria era quella di impedire di uscire di casa se non in casi di assoluta e improcrastinabile necessità, l'apertura dei luoghi di culto poteva serenamente essere evitata. Se, al contrario, la *ratio* era quella di consentire una mobilità limitata a necessità anche differibili, comunque valutate su base soggettiva – tali da ammettere, ad esempio, la possibilità di comprare le sigarette – poteva configurare la liceità di uno spostamento verso un luogo di culto. Da questo punto di vista, lo Stato avrebbe dovuto manifestare maggiore coerenza normativa: l'apertura dei luoghi di culto avrebbe dovuto integrare un legittimo motivo di spostamento, non per svolgere cerimonie o celebrazioni, bensì per soddisfare legittime esigenze spirituali di carattere individuale. Se nelle primissima fase dell'emergenza non è stato possibile formulare disposizioni sufficientemente chiare, è certamente opportuno che col tempo gli interessi in gioco possano essere ponderati con maggiore equilibrio. Beninteso, le celebrazioni liturgiche devono restare subordinate all'adozione delle necessarie misure di prevenzione del contagio,

ma sarebbe possibile ammettere accomodamenti rituali che bilancino i diritti e i doveri dettati da regole uguali per tutti<sup>24</sup>.

A mio parere, il principale punto dolente di questa vicenda non riguarda tanto la mancata attenzione per la specificità religiosa, quanto la scarsa chiarezza giuridica dell'equilibrio ricercato dal decisore governativo. Il dibattito popolare si è alimentato di paragoni discutibili: qualcuno ha fatto osservare che se si può entrare in un supermercato per approvvigionarsi di cibo per il corpo, si sarebbe dovuto consentire – con le medesime attenzioni? – di entrare anche in luoghi di approvvigionamento spirituale. Questo tema dal punto di vista religioso è molto complesso, dato che l'interpretazione del diritto di manifestare in forma associata il culto andrebbe valutato con la dovuta attenzione per l'autonomia confessionale riconosciuta dall'art. 8, secondo comma, della Costituzione, e quindi indagato anche sul versante intra-confessionale, nella misura in cui questo incide sui diritti e sui doveri dei fedeli. Non bisogna dimenticare che la chiusura dei luoghi di culto e la sospensione delle «cerimonie religiose» è stata decisa dagli organi confessionali in maniera autonoma, e non solo come riflesso delle disposizioni statali. Ad esempio, lo spostamento on line delle celebrazioni cattoliche come rimedio per contrastare l'impossibilità di convocare fisicamente il popolo, è maturata nell'autonomia confessionale: le celebrazioni della Settimana Santa sono state adattate e modificate dalle autorità cattoliche prima ancora che quella settimana fosse temporalmente inclusa nel periodo di «quarantena». Non intendo tuttavia sviluppare in questa sede tale questione, in quanto desidero concentrare la riflessione sul solo piano del diritto dell'emergenza statale.

##### 5. Libertà religiosa vs. *libertas Ecclesiae*

La sospensione della manifestazione pubblica del culto configura esattamente l'ipotesi tutelata dall'ultima parte dell'art. 19 della Costituzione, che riconosce a tutti il diritto di esercitare in privato o in pubblico il culto, col solo limite dei riti contrari al buon costume. La previsione esplicita di un solo limite indicherebbe, secondo alcuni, che tale libertà non ammette altre restrizioni.

---

<sup>24</sup> A questo proposito, cfr. Diresom, *Proposta per una cauta ripresa in sicurezza delle celebrazioni religiose*, in <https://diresom.net/2020/04/27/position-paper-proposta-per-una-cauta-ripresa-in-sicurezza-delle-celebrazioni-religiose/>

Si tratta di una lettura che trova alcune ragioni favorevoli<sup>25</sup>. La sua interpretazione necessita tuttavia di una contestualizzazione storica – che non posso sviluppare qui<sup>26</sup> - e di una lettura costituzionalmente equilibrata. Da quest'ultimo punto di vista, si deve osservare preliminarmente che la legislazione d'emergenza si fonda sulla prevalenza dei doveri inderogabili di solidarietà rispetto ai diritti inviolabili. Sicché anche il diritto di libertà di culto può subire accomodamenti necessitati dal dovere di impedire il contagio e la morte di altri. Sotto questo profilo, non ravviso nessuna restrizione indebita o sproporzionata, dato che la libertà religiosa ha sofferto in termini di principio restrizioni comuni ad altre libertà.

Del resto, credo che sia necessario – o, almeno, opportuno – inserire la protezione costituzionalmente accordata alla libertà di culto nel quadro delle tutele riconosciute dai *Core International Human Rights Treaties*, che dal 1948 in poi hanno costruito una più dettagliata rete di protezione dei diritti di libertà. Per l'ordinamento italiano rilevano in particolare il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 e, su un piano regionale, sia la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* sia la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. Questi documenti riconoscono l'importanza della libertà di culto, ma allo stesso tempo ammettono possibili restrizioni previste per legge se necessarie per la tutela della sanità pubblica (art. 18 del Patto) e della salute (artt. 9 e 14 della Cedu). Da questo punto di vista, le limitazioni alla libertà di culto potrebbero essere criticate solo se fossero esclusive, in quanto integrerebbero un'ipotesi di *discriminazione*, o non fossero adottate per legge.

Sul primo aspetto, ho già segnalato che le norme italiane non hanno discriminato la libertà di culto rispetto ad altre libertà, che sono state tutte limitate per le medesime ragioni di contenimento del contagio. Sul secondo punto, credo che si debba tener conto che lo strumento normativo adottato, pur non avendo sempre vestito inequivocabilmente la forma della legge, sia stato nella sostanza equiparabile alla legge, in forza delle regole generali stabilite per le emergenze, che attribuiscono poteri di ordinanza tali da derogare anche la legge. Sono consapevole della delicatezza della questione, e della conseguente necessità di dotarsi in futuro di una disciplina delle emergenze più equilibrata di quanto non sia stato già fatto, ma

---

<sup>25</sup> Sebbene non si possa ignorare la giurisprudenza costituzionale sui c.d. «limiti impliciti», per cui cfr. N. MARCHEI, *La Corte costituzionale sugli edifici di culto tra limiti alla libertà religiosa e interventi positivi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2020, 5, pp. 64-68. In tema di libertà di riunione religiosa cfr. anche Corte cost. 18 marzo 1957, n. 45.

<sup>26</sup> Sia consentito il rinvio a P. CONSORTI, *Diritto e religione. Basi e prospettive*, Laterza, Roma-Bari, 2020.

allo stesso tempo non credo che allo stato dell'arte, e vista la realtà effettiva dell'emergenza in atto, sia imputabile un vizio di forma<sup>27</sup>.

In dottrina è stato avanzato un altro dubbio di legittimità della limitazione adottata con specifico riferimento alla libertà di culto dei cattolici, in quanto ritenuta oggetto della specifica protezione assegnata ex art. 7 Cost. al regime concordatario. Questa posizione tende a colpire non tanto la sostanza delle disposizioni emergenziali, quanto il fatto che siano state assunte senza una previa interlocuzione fra Stato e Chiesa<sup>28</sup>. L'idea sottesa a questa tesi sembrerebbe dipendere da una tradizionale propensione a considerare la libertà di culto una questione prioritariamente ecclesiastica, che rientra nell'ordine proprio della Chiesa cattolica, intangibile – senza eccezione alcuna – dallo Stato. Una sorta di *res mixta* che nella logica della ripartizione dei poteri imporrebbe allo Stato un obbligo di dialogo previo con l'altra parte, anche nei casi di contingibile emergenza. A me sembra che questa idea, in teoria anche plausibile, soffra del già menzionato difetto di «semplificazione emergenziale», probabilmente dovuto ad una scarsa attenzione alle fonti proprie – ancorché incerte e criticabili – del diritto di emergenza<sup>29</sup>, che necessariamente prevalgono sulle ordinarie regole di cortesia diplomatica.

---

<sup>27</sup> Su questo punto rinvio a N. COLAIANNI, *La libertà di culto al tempo del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2020, 7, spec. pp. 26 e 27, il quale esprime con la necessaria completezza le questioni in gioco, anche se, per la verità, non fa riferimento alla – ancorché debole, se vogliamo – delegificazione solo formale dei poteri di ordinanza che discendono dallo «stato di emergenza». Vedi anche A. LICASTRO, *Il Lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *Consulta Online*, n. 1/2020, pag. 222 – 233.

<sup>28</sup> Per primo si è espresso a caldo V. PACILLO, *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia*, 16 marzo 2020, in *OLIR*, <https://www.olir.it/focus/vincento-pacillo-la-sospensione-dei-diritti-nel-tempo-della-pandemia/>.

<sup>29</sup> Mi sembra che diversi Autori non tengano in sufficiente conto il quadro della “gerarchia delle fonti di emergenza”, un esempio di questa lacuna analitica in 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*, 22 aprile 2020 (<https://www.olir.it/focus/raffaele-santoro-la-tutela-penale-del-sentimento-religioso-ai-tempi-del-codiv-19-il-caso-del-turbamento-di-funzioni-religiose-da-parte-delle-forze-del-lordine>), il quale interpreta la fattispecie concreta sulla base di norme ordinarie, senza tener conto che la legislazione d'emergenza vigente impone all'autorità che accerta una violazione delle misure imposte per la prevenzione del contagio «di impedirne la prosecuzione». Il tema dell'interruzione d'emergenza di una cerimonia vietata perché pericolosa non può a mio avviso essere letto secondo le chiavi interpretative ordinarie del rispetto del solo ordine pubblico. Sarebbe come dire che, venute a conoscenza di un possibile crollo del soffitto di una chiesa, le forze dell'ordine non possono interrompere una cele-

Si tratta di un'impostazione tradizionale che si appoggia su argomenti storici superati dalla realtà dei fatti. La libertà di culto e, più in generale, la libertà religiosa sono senz'altro materie di competenza statale, connesse all'espressione della libertà religiosa individuale, di «tutti», ex art. 19 Cost., che restano soggette ad una sostanziale bilateralità dialogica (ex art. 11 Tue) e, se vogliamo, istituzionale per la parte che toccasse i rapporti con le confessioni religiose ex art. 8 Cost., senza però esentare la competenza solo statale della disciplina dell'emergenza. Come ho detto, disciplina manchevole e migliorabile sotto molti punti di vista, ma che non credo possa essere realisticamente subordinata all'interlocuzione anche con le confessioni religiose, che costituirebbe un aggravio procedurale potenzialmente d'ostacolo alla gestione dell'emergenza. In altre parole, non mi sembra ragionevole utilizzare i tradizionali parametri interpretativi ordinari anche nelle ipotesi di acclarata emergenza.

Sul piano storico fattuale, mi sembra che le Confessioni religiose abbiano autonomamente assunto decisioni emergenziali di contrasto al contagio senza necessariamente appiattirsi sulle indicazioni statali<sup>30</sup>.

In ogni caso, in dottrina si è alzata una voce molto forte in difesa della bilateralità mancata<sup>31</sup>. Ancora una volta, la tesi muove dalla contemporanea accettazione sostanziale dello stato di emergenza e una forte insofferenza per la sciatteria istituzionale che ha mancato di avviare il necessario confronto con i soggetti confessionali. Questione che indubbiamente va valutata con severa attenzione, e che purtroppo si estende alla più larga confusione istituzionale che ha caratterizzato i rapporti fra Stato e Regioni, fra Protezione civile nazionale e apparati locali, nonché messo a nudo le criticità strutturali del servizio sanitario, impreparato ad affrontare un'epidemia di portata eccezionale, ancorché prevedibile, come si è osservato in premessa. Acclarata quindi la sussistenza di una debolezza della capacità di reazione unitaria delle istituzioni repubblicane all'emergenza sanitaria, non credo che

---

brazione senza darne «previo avviso all'autorità ecclesiastica competente», ovvero attendano la fine della celebrazione nella fiduciosa speranza che anche la struttura dell'edificio mantenga il dovuto raccoglimento e crolli solo quando la celebrazione sia conclusa.

<sup>30</sup> Allo stato non è possibile avere una conoscenza puntuale degli avvenimenti. Bisogna affidarsi alle sole fonti giornalistiche, spesso contraddittorie, e comunque prive di riferimenti al contenuto delle interlocuzioni che pare ci siano state fra rappresentanze statali e confessionali, almeno *ex parte Ecclesiae catholicae*. Le norme in questione non sembrano adatte a dare spazio ad una «bilateralità emergenziale», posto che esista una necessità in questo senso. Vedi *infra*.

<sup>31</sup> Cfr. V. PACILLO, *La libertà di culto al tempo del coronavirus: una risposta alle critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2020, 8, pp. 85-94.

si debba anche lamentare una lesione della bilateralità pattizia, che peraltro è vittima di una sciatteria che dura da decenni, e che in tempi di emergenza non può certo magicamente svanire.

Sotto questo profilo, mi sembra opportuno ribadire che la libertà di culto non è materia lasciata alla sola autonomia confessionale. Essa è espressione di un diritto di libertà che lo Stato garantisce e tutela nei confronti di tutti, anche dei non credenti. In presenza di ragioni eccezionali che impongono di preservare la vita degli uomini e delle donne, lo Stato può legittimamente sospendere temporaneamente e in modo ben delineato l'esercizio dei diritti di libertà, ivi compresa quella religiosa, e le istituzioni confessionali hanno il dovere di concorrere per quanto di loro competenza per sostenere la prevenzione del contagio, e quindi anche adattando le loro regole alle necessità dettate dall'emergenza. Alcune polemiche emerse in questa circostanza hanno messo a nudo tante debolezze, che possono essere superate con creatività politica e intelligenza dottrinale, cercando di tenere fermi gli obiettivi di solidarietà sociale senza farli travolgere da un'assoluta e formalistica pretesa del rispetto di diritti e prassi dettati per momenti ordinari.

#### 6. *Primum vivere, deinde philosophari*

La questione della possibile limitazione dei diritti di libertà non è nuova. Essa è stata ampiamente studiata, e in anni recenti sviluppata anche con riferimento alle cosiddette «eccezioni di emergenza».

Non credo di sbagliare se collego l'ultimo momento storico in cui questo dibattito si è riaperto a livello mondiale con l'emergenza determinata dall'ondata di attacchi terroristici, iniziati con l'attentato contro le Torri gemelle di New York nel 2001. Le linee interpretative della limitazione dei diritti di libertà in funzione del prevalente rispetto della sicurezza, materiale e ordinamentale, sono state studiate anche con riferimento all'emergenza economica suscitata dalla speculazione finanziaria del 2006. Si è trattato di due *crisi* di diversa natura, che hanno però portato all'attenzione degli studiosi alcuni nodi problematici, per certi versi comuni ancorché riferibili ad ambiti materiali diversi. In entrambi i casi legislatori e giuristi hanno rispettivamente deciso e discusso i termini oggettivi del bilanciamento fra i diritti in gioco, ben sapendo di correre il più grave rischio sociale determinato dalla gestione delle emergenze, che è quello di credere che esse possano essere affrontate necessariamente e inevitabilmente pagando il prezzo di un sacrificio delle libertà, talvolta tanto difficilmente conquistate. Un sacrificio accettabile solo se assolutamente necessario e temporalmente circoscritto: peccato che si tratti di condizioni tanto oggettive quanto difficilmente apprezzabili, specialmente se l'esercizio dell'inesorabile discrezionalità è travolto dalla necessità di superare l'emergenza. Da questo punto di vista il tema è sociale prima che giuridico, poiché il punto cruciale diventa quello di costruire una società capace di affrontare le emergenze

senza dovere necessariamente limitare le libertà. Insomma: fondare un edificio sociale attraverso norme che permettano di sopportare le emergenze senza troppi sacrifici.

Qualche anno fa ho lavorato ad un Progetto di ricerca interdisciplinare che metteva a fuoco questo tema<sup>32</sup>. Parlavamo esattamente di «libertà spaventate»<sup>33</sup>, e personalmente cercai di mettere in luce l'importanza che la paura gioca in questi frangenti critici<sup>34</sup>, specialmente quando le crisi non sembrano destinate a concludersi in tempi brevi, ma anzi suggeriscono di assumere comportamenti destinati a incidere pesantemente sulle stesse abitudini di vita sociale. Ed è questa l'ipotesi delle *crisi strutturali*, come purtroppo sembra allo stato essere quella determinata dalla comparsa di un nuovo coronavirus.

Ora, tutti conveniamo sul fatto che di fronte alle emergenze l'ordinamento giuridico possa rispondere con strumenti eccezionali, tali da sacrificare persino libertà fondamentali e diritti inviolabili, « quando l'emergenza è sporadica, eccezionale, temporanea». In questi casi il legislatore può lavorare lungo binari che permettono di bilanciare nel tempo precauzionalità, proporzionalità e ragionevolezza, ma come fare quando l'emergenza diventasse «un tratto permanente»<sup>35</sup>?

La gestione delle crisi finanziarie e del terrorismo ci ha consegnato proprio questa lezione: «l'eccezionale è divenuto quotidiano. Conseguentemente, anche le ricadute sul livello di tutela dei diritti fondamentali rischiano di trasformarsi da contingenti in durevoli e forse irreversibili»<sup>36</sup>. In altre parole, gli strumenti eccezionali giustificati dalla gestione dell'emergenza hanno lasciato segni permanenti; ma soprattutto – e questo è un dato socialmente prevalente – non si sono rivelati risolutivi, in quanto hanno mancato di intervenire sulle cause profonde che hanno provocato l'emergenza. Sul momento, la paura *forse* diminuisce, ma se percepiamo che il prezzo pagato per la diminuzione delle libertà non porterà *certamente* i frutti attesi in termini di maggiore sicurezza, soffriamo queste limitazioni e siamo portati a non sopportarle. Del resto, il terrorismo non è finito, la crisi finanziaria non è risolta, la disuguaglianza sociale continua a crescere, e così siamo progressivamente sempre più disposti a correre il rischio del contagio virale per tornare alla vita cosiddetta *normale*. La psicologia della catastrofe si mescola con quella dell'emergenza strutturale e la necessità di vedere la fine del tunnel impedisce di registrare

---

<sup>32</sup> Cfr. *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, a cura di F. DAL CANTO, P. CONSORTI E S. PANIZZA, Pisa, PUP, 2016

<sup>33</sup> Cfr. *Le libertà spaventate. Contributo al dibattito sulle libertà in tempo di crisi*, a cura di P. CONSORTI, F. DAL CANTO E S. PANIZZA, Pisa, PUP, 2016

<sup>34</sup> P. CONSORTI, *La paura della libertà religiosa*, in *Le libertà spaventate*, cit., pp. 43-49.

<sup>35</sup> F. DAL CANTO, *Presentazione*, in *Libertà di espressione*, cit., p. 6.

<sup>36</sup> F. DAL CANTO, *ibidem*.

il dato socialmente prevalente: i sacrifici imposti dalle legislazioni emergenziali non portano i risultati sperati.

Una seconda lezione la traiamo proprio sul versante giuridico: l'analisi delle crisi ci mette davanti al ruolo sociale giocato dal diritto, che è al tempo stesso condizionato dalla paura e occasione di ulteriore preoccupazione. Le crisi inducono cambiamenti giuridici – portano a ridurre le libertà – tali da far crescere il sentimento di paura ma anche il senso di insicurezza. Per spiegare questo punto, ho utilizzato la metafora della favola dei tre porcellini che devono scegliere come organizzare il loro futuro in autonomia. Tutti e tre conoscono le insidie della vita, ma costruiscono tre risposte diverse, e solo quella più meditata, apparentemente troppo lenta e perfino occasione di dileggio da parte degli altri, riesce a superare l'attacco del lupo. La fretta, il respiro breve, lo sguardo corto distolgono l'attenzione dai progetti di lungo periodo; così le case costruite velocemente ma senza progetto, crollano. Cedono i viadotti, esondano i fiumi, e le epidemie mietono più vittime di quanto non fosse immaginabile. La colpa dei danni non è imputabile (solo) ai fiumi o ai viadotti, e nemmeno (solo) al virus.

E' ovvio che questi risultati non sono imputabili direttamente nemmeno al diritto, ma non c'è dubbio che esistono responsabilità politiche che coinvolgono il diritto, che è un prodotto della politica, ma al tempo stesso ne deve anche essere un limite. Il legislatore ha la responsabilità delle norme che produce, l'esecutivo delle regole con cui queste leggi sono o non sono applicate, e ciascuno di noi sopporta la responsabilità delle scelte politiche che compie o non compie. C'è un filo rosso che lega le nostre vite in termini di *adempimento dei doveri di solidarietà* sociale e che produce regole ordinarie che possono reggere l'urto dell'emergenza, oppure crollare. Le leggi scritte sotto l'ansia della paura sono destinate a indebolire la costruzione di una civiltà giuridica che è cresciuta attraverso il progressivo riconoscimento di diritti e delle libertà.

L'esperienza della legislazione emergenziale prodotta in Italia nei primi mesi del 2020 ha mostrato anche alcune debolezze strutturali, in parte attribuibili alla responsabilità di una classe politica poco allenata a misurarsi con le progettualità di lungo periodo. L'assenza dello sguardo prospettico infatti indebolisce anche le decisioni emergenziali, e può persino vanificare il senso stesso dei sacrifici determinati dalla prima gestione dell'emergenza. Per raccogliere frutti duraturi, è necessario richiamare la responsabilità personale verso l'adempimento dei doveri di solidarietà. Prima di rivendicare l'esercizio di diritti, bisogna adempiere i propri doveri di solidarietà.

Qualche settimana fa, il cardinale Burke – oppositore dichiarato di papa Francesco – ha ribadito che il coronavirus non deve spaventare i cattolici, in quali devono frequentare i culti in maniera collettiva perché i sacramenti sono cibo per il

corpo e per l'anima<sup>37</sup>. Egli incarna una posizione estrema e un po' spavalda, propria di chi non si fida della scienza e si beffa delle regole invitando persino alla disobbedienza civile. A me pare che in questo momento le religioni debbano fare la loro parte per mobilitare risorse spirituali senza sottovalutare i rischi sanitari.

Di fronte al virus sconosciuto tutti dobbiamo riconoscerci disarmati. E' il momento di riscoprire il senso del limite umano. La scienza – per bocca dell'Organizzazione mondiale della sanità – ricorda che le precedenti pandemie sono finite più o meno improvvisamente. Nel 590 il papa Gregorio Magno, che era succeduto al suo predecessore morto l'anno precedente a causa della peste, organizzò a Roma una controversa processione propiziatoria. Le cronache raccontano che lungo la strada morirono ottanta persone, eppure il papa continuò a camminare; giunto in prossimità del Tevere, gli apparve l'Arcangelo Michele che riponeva la spada nel fodero. La peste era finita. Per il momento.

---

<sup>37</sup> Cfr. "Message on the Combat against the Coronavirus", COVID-19, in <https://diresom.net/2020/03/22/rns-catholic-cardinal-burke-says-faithful-should-attend-mass-despite-coronavirus/>