

SALUS REI PUBLICAE E SALUS ANIMARUM,
OVVERO SOVRANITÀ DELLA CHIESA E LAICITÀ DELLO STATO:
GLI ARTT. 7 E 19 COST. AI TEMPI DEL CORONAVIRUS

*Matteo Carrer**

*** 16 marzo 2020 ***

1. Breve storia di un problema non sorto

Non vi è dubbio che la necessità sia fonte del diritto, poiché “salus rei publicae suprema lex”. Non vi nemmeno dubbio che il d.l. 6/2020 limiti o sospenda libertà costituzionalmente garantite.

Tra queste, vi è la libertà di culto, che l’art. 19 della Carta fondamentale riconosce a tutti e in particolare nel senso di garantire la libertà di «esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume». Tale norma, come noto, riguarda qualunque credo e confessione religiosa, anche se qui ci si concentrerà in particolare sulla religione cattolica nonché sui rapporti tra Stato e Chiesa cattolica.

L’art. 19 Cost., dunque, riguarda il lato del rapporto tra Stato e i propri cittadini, poiché per quanto riguarda il rapporto tra Chiesa cattolica e Stato, l’art. 7, co. 1° Cost. prevede che «sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani». La disciplina, come noto, è contenuta nei Patti lateranensi le cui modificazioni «accettate dalle due parti, non richiedono provvedimento di revisione costituzionale» (art. 7, co. 2° Cost.).

Ebbene, il d.p.c.m. 8 marzo 2020, “ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica” all’art. 2 “misure per il contrasto e il contenimento sull’intero territorio nazionale del diffondersi del virus COVID-19” [*sic*, nonostante sia specificato anche da parte della comunicazione istituzionale sullo stesso sito del governo che il virus è stato denominato ufficialmente SARS-CoV-2 e la dizione Covid-19 sia da riferirsi alla patologia], in particolare al

* Ricercatore RTDB in Istituzioni di diritto pubblico, Università di Bergamo, matteo.carrer@unibg.it. Il contributo è stato accettato per la pubblicazione nell’ambito della call *Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, sul n. 2/2020 di *BioLaw Journal* – Rivista di BioDritto.

co. 1, lett. v, dispone che «l'apertura dei luoghi di culto è condizionata all'adozione di misure organizzative tali da evitare assembramenti di persone, tenendo conto delle dimensioni e delle caratteristiche dei luoghi, e tali da garantire ai frequentatori la possibilità di rispettare la distanza tra loro di almeno un metro di cui all'allegato 1, lettera d). Sono sospese le cerimonie civili e religiose, ivi comprese quelle funebri».

Non è, quindi, impedito professare privatamente la religione (d'ora in poi si ometterà il riferimento, che qui va sempre al cattolicesimo), né si impedisce in via diretta l'accesso ai luoghi di culto. Vengono bloccate, tuttavia, le cerimonie e, dalla lettera della norma, non rileva in alcun modo il luogo in cui si possano svolgere, cioè se in chiesa, all'aperto o altrove.

Ebbene, è impossibile non rilevare l'antinomia che si crea tra la norma di cui all'art. 2, co. 1, lett. v d.p.c.m. 8 marzo 2020 e l'art. 19 della Carta fondamentale. Un ulteriore contrasto è tra la norma statale citata e l'art. 7 della Costituzione, che prevede l'indipendenza e la sovranità reciproca della Chiesa.

Le cerimonie, infatti, costituiscono il nucleo dell'attività della Chiesa. Il canone 834 del codice di diritto canonico prevede che «la Chiesa adempie la funzione di santificare in modo peculiare mediante la sacra liturgia» e al par. 4 specifica che «nella funzione di santificare hanno una parte loro propria anche gli altri fedeli [oltre ai presbiteri e ai diaconi] partecipando attivamente secondo modalità proprie alle celebrazioni liturgiche, soprattutto a quella eucaristica». Ovviamente, rivestono importanza anche altre attività: secondo il can. 839 «la Chiesa adempie la funzione di santificare anche con altri mezzi, sia con la preghiera, mediante la quale supplica Dio affinché i fedeli siano santificati nella verità, sia con le opere di penitenza e di carità».

Secondo la sintetica definizione proposta da Papa Francesco sui social network «la Messa domenicale è al centro della vita della Chiesa: lì incontriamo il Signore risorto, ascoltiamo la sua parola, ci nutriamo alla sua mensa e così diventiamo Chiesa» (Tweeter, 4 novembre 2018, @Pontifex_it) o, se si vuole, riannodandosi a S. Paolo, «raccomando, prima di tutto, che si facciano domande, suppliche, preghiere e ringraziamenti per tutti gli uomini» (1 Tim. 2,1).

Ebbene, il can. 838 al paragrafo 1 prevede che «regolare la sacra liturgia dipende unicamente dall'autorità della Chiesa: ciò compete propriamente alla Sede Apostolica e, a norma del diritto, al Vescovo diocesano» nonché, al par. 4 è ulteriormente ribadito che «al Vescovo diocesano nella Chiesa lui affidata spetta, entro i limiti della sua competenza, dare norme in materia liturgica, alle quali tutti sono tenuti».

Pertanto, la disciplina statale citata – pur dettata in condizioni emergenziali, ed evitando nel

commento di porre problemi sul rango della fonte utilizzata – si pone in contrasto con il diritto canonico e con l’art. 2 dell’Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica italiana che apporta modificazioni al Concordato lateranense, secondo il quale «la Repubblica italiana riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione [...]. In particolare è assicurata alla Chiesa la libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto» (co. 1) ed «è garantita ai cattolici e alle loro associazioni e organizzazioni la piena libertà di riunione e di manifestazione del pensiero» (co. 3).

Il contrasto tra le norme, in realtà, non si è trasformato in contrasto tra Stato e Chiesa in quanto «la CEI – all’interno di un rapporto di confronto e collaborazione – in queste settimane ha fatto proprie, rilanciandole, le misure attraverso le quali il Governo è impegnato a contrastare la diffusione del “coronavirus”». La Conferenza Episcopale Italiana ha rilevato altresì che «l’interpretazione fornita dal Governo include rigorosamente le Sante Messe e le esequie tra le “cerimonie religiose”. Si tratta di un passaggio fortemente restrittivo, la cui accoglienza incontra sofferenze e difficoltà nei Pastori, nei sacerdoti e nei fedeli. L’accoglienza del Decreto è mediata unicamente dalla volontà di fare, anche in questo frangente, la propria parte per contribuire alla tutela della salute pubblica» (nota della CEI, in *Avvenire.it*).

Parrebbe una collaborazione ottenuta *oborto collo*, ma il card. Bassetti, Presidente della Cei, aveva già dichiarato alla stampa al primo insorgere del contagio che «certamente ci sarà qualche sacrificio da affrontare» (D. Motta, *Messe sospese nel lodigiano. Bassetti: pronti ad affrontare sacrifici*, in *Avvenire*, 22 febbraio 2020), anticipando la collaborazione da parte della gerarchia ecclesiastica che – anche a seguito della nota della CEI – ha sospeso le celebrazioni in ogni diocesi.

2. Sovranità e distinzione degli ordini tra salvezza dei corpi e salvezza delle anime.

Il contrasto, dunque, pur presente nelle norme, non si è concretizzato. Anzi, la gerarchia cattolica è stata se possibile ancor più restrittiva, disponendo ovunque la sospensione delle attività non liturgiche e persino la chiusura degli edifici di culto (come nella diocesi di Roma, ma, in ragione di un decreto del cardinale Vicario emanato e poi modificato, solo dal 12 al 13 marzo). Posto che la decisione è del singolo vescovo, la Presidenza della Cei ha segnalato (nota “una Chiesa di terra e di cielo”, in *chiesacattolica.it*) che può essere presa «anche la decisione di chiudere le chiese. Questo non perché lo Stato ce lo imponga, ma per un senso di appartenenza

alla famiglia umana», indirizzando o comunque prevenendo le decisioni di ciascuna diocesi, mentre, a fronte del timore del virus, con comprensibile preoccupazione tutta umana, erano già rimaste «chiuse la piazza e la basilica di San Pietro» (*la Repubblica*, 10 marzo 2020) e sostanzialmente tutto lo Stato Città del Vaticano tranne la farmacia e l'annona.

La mancata nascita di un contrasto non deve essere sopravvalutata. Di fatto, lo Stato è intervenuto in una materia che non gli è propria e, in un sol colpo, ha derogato a norme di livello costituzionale, di livello ordinario rinforzato (quanto a gerarchia delle fonti) e di importanza strutturale (quanto a contenuto).

Sul piano del rapporto tra Stato e cittadini, dunque in riferimento all'art. 19 Cost., è bene segnalare che il d.p.c.m. 8 marzo 2020 chiede di evitare di circolare «salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute». Pertanto, resta da dimostrare a carico del cittadino eventualmente interessato, anche attraverso lo strumento formale dell'autocertificazione prevista, che un semplice accesso a una chiesa sia dettato da «situazioni di necessità». Onere della prova non facile se, una volta limitato l'esercizio del diritto di cui all'art. 19 Cost., l'unico dovere «sacro» che la Repubblica conosce è quello della difesa (in armi) della Patria (art. 52 Cost.) e considerato anche che il dovere di contribuire al progresso «spirituale» della società è legato a un'attività o una funzione (art. 4 Cost.), quindi parrebbe ricadere nelle esigenze lavorative.

Dunque, indipendentemente dalla collaborazione attiva della gerarchia ecclesiastica, la compressione del diritto costituzionale di esercitare il culto è indubbia.

A questo proposito, domandarsi quali potrebbero essere le alternative è un errore metodologico. L'osservazione tale per cui «non potrebbe che essere così» o, appunto, «non ci sono alternative» è inconferente, sia perché non spetta alla dottrina costituzionalistica individuare soluzioni in un settore così delicato (ma, solo a titolo di esempio: «avrebbero potuto proporre che in ogni città venissero scelte almeno alcune chiese in cui poter celebrare messe continue (diciamo ogni due ore) [...] per permettere ai partecipanti di diluirsi» nonché «avrebbero potuto disporre l'adorazione permanente, per tutto il giorno, ancora una volta come preghiera costante» A. Soggi, *Contro il Covid19 dovevano bloccare l'Italia e invece hanno sospeso le messe, con la complicità di Cei e Vaticano. Ma senza l'aiuto di Dio sarà una catastrofe*, in *Libero*, 9 marzo 2020) sia perché si andrebbe a nascondere, dal punto di vista giuridico, quella che è una distanza irrevocabile tra Stato e Chiesa: il primo, come si è detto, centrato sull'assunto *salus rei publicae*

suprema lex, la seconda su «la salvezza delle anime, che deve essere sempre nella Chiesa la legge suprema» (can. 1752). Nel caso dell'emergenza sanitaria, si possono ben declinare come salute dei corpi e salvezza delle anime: nonostante la comune radice in lingua latina, la distanza di impostazione è limpida, presuppone una diversa gerarchia di valori e, di conseguenza, potrebbe richiedere soluzioni diverse, se non addirittura opposte.

In tema di rapporto Stato-Chiesa, dunque, si possono notare alcune ulteriori profonde antinomie. Innanzitutto, allo Stato del secondo decennio del XX secolo non interessa in alcun modo il supporto propagandistico della religione cattolica (e, in verità, di nessuna religione). In ogni tempo il ricorso alla divinità è stata un'istanza forte per la tenuta del sistema sociale, tanto più in momenti di difficoltà, sia per gli antichi sia per i moderni. Lo stesso S. Paolo, nel passo già citato, raccomanda «preghiere e ringraziamenti per tutti gli uomini, per i re e per tutti quelli che stanno al potere» (1 Tim. 2,1-2). È un dato di fatto: nella Storia il sentimento religioso collettivo e l'entità statale sono sempre stati ben legati e connessi, quali espressioni profonde del vivere insieme. Sono esistite anche eccezioni a questa regola, ma la completa limitazione della religione a fatto privato e individuale è comunque un atteggiamento da segnalare.

È, quella che si desume dalla normativa, una declinazione del principio di laicità dello Stato che postula la diretta supremazia dello Stato negli affari spirituali, mentre la Chiesa tradizionalmente non ammette di «essere giudicata inferiore al potere civile, né essere in alcun modo ad esso sottoposta» (enc. *Immortale Dei*). Posizione, questa, indirettamente confermata anche nel clima di collaborazione sopra esposto, dove la CEI fa notare che la scelta è propria, seppur conforme. Da nessuna delle due parti può dirsi in discussione l'impegno di cui all'art. 1 dell'Accordo citato, cioè la «collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese».

Lo Stato, tuttavia, ha declinato la laicità non solo nel senso di una irrilevanza del divino – o, se si vuole, di quella porzione fondamentale della religione che è il culto collettivo – nel discorso pubblico, non soltanto nella indifferenza dello Stato nei confronti dell'organizzazione religiosa, bensì nella forma di una vera e propria proibizione. Nel vietare le funzioni religiose (sia pure non in assoluto come evento, ma con il concorso dei fedeli) lo Stato ha ritenuto che la tutela del sentimento religioso possa essere soddisfatta adeguatamente in forma esclusivamente privata e – come si è già rilevato – con un'oggettiva limitazione anche delle occasioni di frequentazione delle chiese.

In tempi di individualismo, la cosa non sorprende, ma deve essere rilevata e sottolineata: si tratta di una forma di laicità innovativa, i cui confini devono essere indagati e non

semplicemente derubricati a normalità coerente con una generica percezione dello spirito dei tempi.

Nel contempo, se si concorda metodologicamente nella conclusione appena esposta, è evidente che, insieme all'art. 19 Cost., la normativa commentata ha inciso in profondità sull'art. 7 Cost.: quanto al co. 2°, si tratta di modificazioni dei Patti Lateranensi non accettate e nemmeno aventi la forma di revisione costituzionale; quanto al co. 1° la sovranità dello Stato prevale su quella della Chiesa, almeno nelle condizioni dettate dall'emergenza.

Il problema della separazione tra potere temporale e spirituale è antico quanto lo Stato moderno: «la realtà si è incaricata, e si incarica ancora oggi, di dimostrare quanto il problema non fosse soltanto quello di fissare sulla carta il principio della c.d. reciproca libertà, ma di attribuire alla norma la capacità di continuare a regolare un rapporto che è dinamico fra due istituzioni che vivono una profonda continua trasformazione» (G. Barberini, *Ancora qualche riflessione sull'art. 7.1 della costituzione italiana per fare un po' di chiarezza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2009, p. 3).

La realtà oggi s'incarica di dimostrare che la *suprema lex* dello Stato prevale su quella della Chiesa, con la conseguenza che la sovranità della seconda può subire una sostanziale limitazione in caso di contrasto. E ciò nonostante lo spirito e la lettera dell'art. 7 Cost.

Davanti alla diretta intromissione *in spiritualibus* dello Stato ci si può domandare quali possano essere i confini di tale intervento. Nel frattempo, è dimostrato dai fatti che un'emergenza sanitaria può essere una causa: quali altre cause sono o sarebbero ammesse? E, in ogni caso, con quali limiti temporali? Con quale estensione?

Come si è visto, i comportamenti dei due attori istituzionali coinvolti sono stati compatibili tra loro e non hanno posto problemi, ma si tratta forse di un'eccezione che non può far dimenticare che il vero punto di scontro è nientemeno che la sovranità. Non appaia eccessivo, dunque, catalogare queste norme tra gli snodi più notevoli della disciplina, poiché le distinte sovranità di cui all'art. 7 Cost. si contendono non territori diversi, come abituale tra Stati, ma le medesime persone, ragion per cui i due aspetti che si sono tenuti separati – la tutela del sentimento religioso in forma collettiva e la disciplina della liturgia – tornano ad unità. Le domande appena enunciate potrebbero trovare risposta in altri casi in cui potere spirituale e potere temporale possono contendersi l'adesione dei consociati. E, nonostante i reciproci tentativi di condizionamento tra Stato e Chiesa, non è difficile trovare esempi di possibili ambiti di contrasto. In quest'ottica, persino la dichiarata collaborazione per «la promozione dell'uomo e il

bene del Paese» (art. 1 Accordo) potrebbe condurre a giustificare scelte e comportamenti diversi se non opposti, proprio in considerazione delle opzioni fondamentali in tema di cosa sia la “promozione” e di cosa sia il “bene”: aspetti su cui si può tanto più facilmente dissentire quanto sono affrontati in dettaglio, mentre sulla statuizione generale l’accordo è sempre più semplice. Ecco, dunque, che come tutte le circostanze che fanno da precedente e come tutti i momenti d’eccezione che svelano il funzionamento dei meccanismi profondi, anche il caso appena descritto merita attenzione e soprattutto analisi delle modifiche di sistema che apporta o può apportare nel prossimo futuro.