

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE LAZIO - ROMA**  
**RICORSO**

Del **CENTRO STUDI ROSARIO LIVATINO**, Associazione non riconosciuta ai sensi del codice civile e della legge n. 383 del 7 dicembre 2000 (C.F. 97853360580), con sede in Roma, Via Teatro Valle n. 51, in persona del Presidente e, come tale, legale rappresentante *pro tempore*, Prof. Avv. Mauro Ronco (C.F.: RNCMRA46B19L219R) nonchè dello stesso **PROF. AVV. MAURO RONCO**, in proprio, residente a Torino e domiciliato per la carica presso il Centro Studi Rosario Livatino, rappresentati e difesi, giuste procure in calce al presente atto nonchè (per l'Associazione) giusto verbale del Consiglio di segreteria del 27 aprile 2020, dagli Avvocati Mauro Giovannelli (C.F.: GVMNRA38C11G999Y) del Foro di Firenze, Stefano Gattamelata (C.F.: GTTSFN63L16H501U) e Renzo Cuonzo (C.F.: CNZRNZ67L28A662U) del Foro di Roma, anche disgiuntamente tra di loro, ed elettivamente domiciliati presso lo Studio dell'Avvocato Stefano Gattamelata in Roma, Via Monte Fiore n. 22, fax 06.58333364 e domicilio digitale presso i seguenti indirizzi pec: [s.gattamelata@pec.professionalitainrete.it](mailto:s.gattamelata@pec.professionalitainrete.it) e [mauro.giovannelli@pec.studiogiovannelli.it](mailto:mauro.giovannelli@pec.studiogiovannelli.it)

**per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia**

*a)* del d.P.C.M. del 10 aprile 2020 *in parte qua* e specificatamente dell'art. 1 lettera i), che sospende le manifestazioni organizzate anche di carattere religioso, nonché le cerimonie religiose, ivi comprese quelle funebri fino al 3 maggio 2020; *b)* del d.P.C.M. del 26 aprile 2020, *in parte qua*, e segnatamente dell'art. 1 lettera i), che sospende le manifestazioni organizzate anche di carattere religioso e le cerimonie religiose, consentendo le celebrazioni funebri, ma con l'esclusiva partecipazione di congiunti, e comunque, fino ad un massimo di quindici persone; *c)* di ogni atto e provvedimento ad essi presupposto, conseguente e comunque connesso;

**contro** la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri p.t., **nonché contro** il Ministero della Salute, in persona del Ministro p.t., tutti domiciliati *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato.

## FATTO

1. La nota epidemia di Covid 19 ha indotto l'attuale Governo all'adozione di una serie di misure per contrastare l'emergenza e garantire il contrasto e il contenimento alla diffusione del virus; ciò che ha fatto -per quello che qui ci occupa- con il decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19 (*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*). Il relativo art. 1, comma 1, ha stabilito la possibilità – astratta – di adottare misure di limitazione e/o di sospensione – non specificate in alcun modo nel contenuto- (anche) delle manifestazioni di carattere religioso, delle cerimonie religiose, dell'ingresso nei luoghi destinati al culto. Trattasi di una disposizione – come meglio si vedrà al punto III della parte in diritto che segue – oggettivamente monca, poiché carente di qualsiasi indicazione sia in ordine alle modalità formali attraverso le quali adottare le misure ivi elencate, sia in ordine al contenuto concreto delle singole limitazioni e/o sospensioni. E la competenza non solo ad adottare, bensì e anche a individuare in concreto le misure e a stabilirne, per ciascuna di essa, la effettiva portata e consistenza, è stata devoluta interamente al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sono stati così emessi i decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri qui censurati (sottoscritti anche dal Ministro della Salute, per questo evocato in giudizio), che hanno comportato provvedimenti restrittivi delle libertà personali.

2. Per quello che qui interessa, la limitazione delle libertà religiose e di manifestazione del culto, disposta in pretesa attuazione del detto D.L., con il d.P.C.M. del 10 aprile 2020, era faticosamente ma consapevolmente accettata dai fedeli per la situazione di grave disagio e sofferenza del Paese e di tutti. E tuttavia pur in tale clima di consapevolezza della delicatezza dell'emergenza sanitaria, significativamente S.S. Papa Francesco (lo scorso 17 aprile nella Messa celebrata a Santa Marta in Vaticano) evidenziava che "*così non è Chiesa ... ed è un pericolo*" celebrare la Messa senza popolo, chiarendo che la soluzione era appunto accettata per via del "*momento difficile*" non dovendosi però "*viralizzare la Chiesa, i sacramenti, il popolo*"; l'auspicio era dunque quello di "*uscire dal tunnel, e non rimanere così*" nella c.d. fase 2, coincidente con la diminuzione dei contagi e con l'avvio delle misure di riapertura per la ripresa.

Così tuttavia non è stato. Il provvedimento del 26 aprile scorso, conferma le illegittimità del precedente d.P.C.M. del 10 aprile e se da un lato consente di tornare in fabbriche e in uffici, entrare in negozi piccoli e grandi di ogni tipo, andare in parchi e giardini ..., dall'altro lato ancora non permette la partecipazione alle cerimonie religiose (eccezion fatta per i funerali con 15 persone) e dunque alla Messa domenicale; e ciò neppure con le salvaguardie ovvero con le modalità sagge ed appropriate che risulta sarebbero state previamente sottoposte al Governo dalla CEI, e da esso disattese come le relative interlocuzioni tra le parti.

**3.** Gli attuali ricorrenti si sentono profondamente lesi nel loro fondamentale diritto di esercizio del culto e dunque propongono il presente ricorso. Il Prof. Ronco, è un noto ed insigne giurista cattolico, e presiede l'Associazione -pure attuale ricorrente- intitolata al compianto giudice Livatino, il cui scopo (all'art. 3 dello Statuto) "*è l'approfondimento, l'elaborazione e la promozione di studi giuridici riguardanti (...) c) la difesa della libertà religiosa*" e (quart'ultimo comma) per il raggiungimento dei propri fini ben può proporre *di ricorsi in sede giudiziaria*, anche dinanzi agli organi della giustizia *amministrativa*.

Da qui il presente ricorso con cui si censurano i provvedimenti in epigrafe, chiedendone l'annullamento ed altresì la sospensione cautelare; si solleva altresì questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, lettera g) del D.L. 25 marzo 2020 n. 19, per violazione degli artt. 7 e 19, nonché 3, 8, 11, 32 e 117 lett. c) e lett. q) della Costituzione, ed ancora degli artt. nn. 70, 77 e 78 della stessa Carta fondamentale, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata.

## DIRITTO

**I. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 13 della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Accordo di revisione del Concordato lateranense). Violazione dell'art. 7 della Costituzione. Violazione di norme primarie di diritto internazionale, in relazione agli artt. 11 e 117 della Costituzione. - Eccesso di potere per illogicità; difetto di istruttoria e di motivazione; disparità di trattamento; incompetenza. Violazione del principio di proporzionalità - Illegittimità costituzionale del D.L.**

**25 marzo 2020, n. 19 e successive modifiche in sede di convenzione (in particolare art. 1, lettera g) per violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 7, 11, 19, 32, 117 lett. c) della Costituzione.**

1. Come accennato in fatto, il D.L. n. 19/2020 (in corso di conversione), con il quale il Governo della Repubblica ha inteso dettare misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 (la situazione sanitaria del Paese è fatto notorio), all'art. 1 ha imposto ai cittadini una serie di restrizioni a diritti fondamentali - come quello di libertà personale, di divieto di circolazione, di limitazione o divieto di riunione - quali sono quelli garantiti dalla Costituzione.

Lo ha fatto, certamente e per espressa dichiarazione, nell'intento di contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dal virus Covid-19, in asserita applicazione dei principi di adeguatezza e proporzionalità e nel rispetto, s'intende, delle norme di rango primario, contenute specialmente nella Costituzione.

In particolare alcune importanti restrizioni sono previste dall'art. 1, comma 2 lett. g) e h), riguardanti rispettivamente: i) *"la limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, di eventi e di altra forma di ricreazione in luogo pubblico o privato, anche di carattere culturale, ludico, sportivo, ricreativo o religioso";* ii) *"sospensione delle cerimonie civili e religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto".*

La norma che, in specifico si richiama, non può essere letta -in prima battuta- se non con riferimento alla sua compatibilità con l'ordinamento internazionale e, essenzialmente, costituzionale. In caso contrario sarebbe affetta da illegittimità costituzionale per violazione delle norme indicate in epigrafe; ed è su questo aspetto che pure torneremo, poiché molteplici sono i punti di attrito che si possono delineare tra il D.L. e la Carta fondamentale.

2. In pretesa attuazione del potere conferito dal D.L. richiamato, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha prima emanato il (primo) d.P.C.M. 10 aprile 2020, e poi il d.P.C.M. del 26 aprile 2020.

Con il primo (art. 1, lettera i), oltre ad altre limitazioni, si afferma che *"sono sospese le manifestazioni organizzate, gli eventi e gli spettacoli di qualsiasi natura, ivi compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo, religioso e fieristico, svolte in ogni luogo, sia pubblico sia privato, quali, a titolo di esempio, grandi eventi, cinema, teatri, pub, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati; nei predetti luoghi è sospesa ogni attività; 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. Sono sospese le cerimonie civili e religiose, ivi comprese, quelle funebri".*

Con il secondo d.P.C.M. (del 26 aprile 2020, all'art. 1, lettera i), oltre ad altre limitazioni, si afferma che *"sono sospese le manifestazioni organizzate, gli eventi e gli spettacoli di qualsiasi natura con la presenza di pubblico, ivi compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo, religioso e fieristico, svolte in ogni luogo, sia pubblico sia privato, quali, a titolo di esempio, feste pubbliche e private, anche nelle abitazioni private, eventi di qualsiasi tipologia ed entità, cinema, teatri, pub, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilabili; nei predetti luoghi è sospesa ogni attività; 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. Sono sospese le cerimonie civili e religiose; sono consentite le cerimonie funebri con l'esclusiva partecipazione di congiunti e, comunque fino a un massimo di quindici persone, con funzioni da svolgersi preferibilmente all'aperto, indossando protezioni delle vie respiratorie e rispettando rigorosamente la distanza interpersonale di almeno un metro".*

**2.1.** Dai suddetti provvedimenti traspare un'azione amministrativa illogica ed altresì viziata da difetto di istruttoria (a prescindere dalle violazioni di legge, su cui pure si dirà).

Al di là del dato per cui emerge una inadeguata considerazione del "senso religioso" e della sua rilevanza individuale e sociale da parte del Governo -riscontrabile nell'assimilazione degli "eventi" religiosi alle manifestazioni, non si dice culturali, ma anche ludiche, sportive e fieristiche o ancora di più ai pub, alle scuole di ballo, alle sale giochi, alle sale scommesse e alle sale bingo, alle discoteche e ai locali assimilati- si rileva un illegittimo mancato interpello della Chiesa Cattolica in relazione all'apertura dei luoghi di culto e più ancora circa la sospensione delle cerimonie religiose e di quelle funebri (regolamentate in via unilaterale dal secondo decreto), mentre allegati al decreto si rinvencono (si vedano in particolare gli allegati 6-7-8) protocolli di intesa con le parti sociali per quanto riguarda gli ambienti di lavoro, i cantieri e i mezzi di trasporto.

E tali illegittimità sarebbero viepiù confermate se -come sembra sia avvenuto secondo notizie di stampa- la Conferenza episcopale italiana -a seguito di interlocuzioni, peraltro previste dai Trattati; cfr. punto 3.2. che segue- avesse fornito indicazioni alla Presidenza del Consiglio sulla gestione responsabile delle cerimonie religiose proprio in vista dei redigenti decreti (e soprattutto di quello del 26 aprile u.s.); il fatto che di alcunchè di quanto detto si dia atto, vizia anche sotto il profilo del difetto di istruttoria i provvedimenti qui censurati, che hanno posto in essere atti lesivi di diritti di libertà costituzionali.

A ciò aggiungasi che il rapporto del Comitato tecnico posto alla base del d.P.C.M. del 26 aprile neppure menziona la tematica "cerimonie religiose": a meno che non la si intenda ricompresa in una altra categoria (ma questo non si evince), significa che da detto Comitato non è stata segnalata alcuna esigenza specifica con riferimento alla questione. E se così è, la asserita rilevanza delle valutazioni degli esperti sarebbe stata ignorata, con un incremento ingiustificabile della discrezionalità amministrativa, qui sfociata in arbitrio.

**2.2.** Ed allora non si comprende il divieto perdurante per lo svolgimento delle cerimonie religiose, ancora reiterato e che sottende una connotazione di non rilevanza del diritto all'esercizio del culto.

Il vulnus è qui.

E -si badi- l'auspicata "*obbedienza alle disposizioni perché la pandemia non torni*" (come ha dichiarato Papa Francesco il 28 aprile scorso ancora nella Messa celebrata a Santa Marta in Vaticano) non esclude certo che la normativa in discorso avrebbe potuto consentire l'esercizio di un diritto di libertà, in uno con la gestione prudente della situazione e dunque anche della stessa cerimonia religiosa, come, proprio nel rispetto delle regole sanitarie, aveva suggerito la CEI. Ciò che avrebbe consentito un corretto bilanciamento tra il diritto alla salute ed il diritto di culto, cioè tra l'art. 32 e l'art. 19; da qui la cennata violazione del principio di proporzionalità.

Del resto così come l'apertura del luogo di culto è stata "*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*", non si comprende la ragione per cui queste stesse prescrizioni non siano state previste in relazione alle cerimonie religiose.

Da qui -ancora- una intima contraddittorietà dei provvedimenti censurati.

**3.** Ma i due d.P.C.M. oggetto di impugnazione, neppure tengono conto dell'impianto normativo che regola i rapporti tra Stato e Chiesa, con ciò palesando gli ulteriori vizi in epigrafe.

La legge di riforma del Concordato Lateranense, ispirata sia ai principi della Carta Costituzionale repubblicana - per quanto riguarda lo Stato Italiano - sia alle dichiarazioni del Concilio Ecumenico Vaticano II circa la libertà religiosa e i rapporti tra la Chiesa e la comunità politica - per quanto riguarda la Chiesa Cattolica - oltre a regolare materie miste di reciproco interesse (enti ecclesiastici, sostentamento del clero, rapporti finanziari, insegnamento della religione nelle scuole, libertà di insegnamento ecc.), riconosce alla Chiesa Cattolica "*la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione. In particolare è assicurata alla Chiesa la libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale, nonché della*

*giurisdizione in materia ecclesiastica"* (art. 2 L. 121/1985), nel più generale quadro dell'essere lo Stato e la Chiesa "*ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani, impegnandosi al rispetto di tale principio nei loro rapporti e alla reciproca collaborazione, per la promozione dell'uomo e il bene del Paese*" (art. 1 L. 121/1985). Questo significa, in particolare, che in materia di organizzazione e di pubblico esercizio del culto la libertà della Chiesa è piena e non può subire limitazioni di sorta per intervento unilaterale degli Organi di Governo dello Stato Italiano.

**3.1.** In altre parole la Presidenza del Consiglio avrebbe dovuto più propriamente fornire indicazioni precise di carattere sanitario alla Chiesa cattolica e limitarsi ad esse; così si sarebbe correttamente circoscritto l'oggetto della decretazione presidenziale, che, invece ed illegittimamente, ha esorbitato dai suoi confini stabiliti dalle richiamate norme di rango sovraordinato, disciplinando un ambito che non le compete. Come appena detto, infatti, secondo i principi di riparto delle competenze tra Stato e Chiesa, è quest'ultima (*rectius* i fedeli / cittadini) la sola chiamata a organizzare la vita della comunità cristiana, pur nel rispetto delle misure disposte dal Governo o dal Legislatore; ma ciò -si badi- nella pienezza della propria autonomia ed in ossequio al principio secondo cui i profili organizzativi e gestionali *circa l'esercizio e le modalità del culto* afferiscono ad un ambito *riservato dell'autorità ecclesiastica* che lo disciplina con un *potere discrezionale* che gli è proprio (al riguardo cfr. Cass. SS.UU., n. 9928 del 9 ottobre 1990).

L'azione della Presidenza del Consiglio sul punto è quindi caratterizzata da un vizio di incompetenza oltrechè dall'oblio (e dalla violazione) delle disposizioni del Trattato, avendo essa indebitamente "sconfinato" in un ambito che non gli è proprio, abusando della (ed esorbitando dalla) propria posizione.

**3.2.** Il fatto, poi, che la Chiesa Cattolica abbia accettato autolimitazioni, specialmente in materia di celebrazione della Santa Messa, in cui si fa memoria del ministero eucaristico e di svolgimento delle funzioni religiose, oltre che di somministrazione dei sacramenti, non significa che il Governo Italiano possa imporre *ad libitum* limitazioni unilaterali, senza acquisire alcun previo consenso, né addirittura procedere ad alcun



previo formale interpello. Tali strumenti, infatti, sono specificamente richiesti dall'art. 13, comma 2 della L. 121/1985, di ratifica ed esecuzione del Trattato internazionale tra Repubblica Italiana e Santa Sede del 18 febbraio 1984, che richiede l'utilizzo dello strumento dell'accordo tra Italia e Santa Sede, oppure dell'intesa tra Repubblica Italiana e Conferenza Episcopale Italiana, per disciplinare *"ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione"*, come è quella legata all'odierna emergenza sanitaria.

Da qui nuovamente un difetto di istruttoria e di violazione delle norme in epigrafe.

**4.** Va chiarito -anche ai fini della esatta percezione del pregiudizio subito dai ricorrenti e dei fedeli tutti- che il tema della celebrazione della eucarestia, per la Chiesa cattolica e per i suoi fedeli, non si esaurisce solo in un fatto associativo e culturale - che pure basterebbe a rendere illegittima ogni limitazione -, ma di più essa rappresenta *"il cuore della spiritualità cristiana, il momento più alto di congiunzione con la dimensione divina, rappresenta l'unicità dell'esperienza cristiana che nella persona di Gesù riconosce la vicinanza di Dio. Una comunità cristiana senza l'eucarestia sarebbe priva del mezzo essenziale di crescita spirituale, mancherebbe del sacramento massimo indicato dal comando evangelico: se non mangiate la carne del Figlio dell'uomo e non bevete il suo sangue, non avete in voi la vita (Giov. 6,53). Da sempre i cristiani si riconoscono per il fatto stesso di raccogliersi nella celebrazione del sacrificio di Cristo, che ha elevato l'uomo ad una spiritualità superiore. Si esprime nell'eucarestia l'identità di fede più intensa della Chiesa, perché la Messa rende presente il sacrificio della Croce, non vi aggiunge e non lo moltiplica"* (così: Carlo Cardia, *La Chiesa tra Storia e Diritto*, Torino, 2010, p. 69-70).

Il medesimo autore evidenzia, poi, come lo stesso diritto di associazione costituisce *"un diritto fondamentale dei fedeli che ha grande incidenza sulla vita della Chiesa, in certa misura ne plasma l'immagine nel mondo esterno. La volontà di associarsi riceve impulso da fattori indipendenti, dal desiderio dei fedeli di partecipare alla comunità ecclesiale rendendole testimonianza, dall'impulso solidaristico che il cristiano sente*

*più che altri, da un carisma che si manifesta con l'avvertire bisogni spirituali ed etici nuovi". (Carlo Cardia, op. cit., p. 141).*

5. Al di là, quindi, della natura dei Patti Lateranensi, riformati ampiamente con la citata legge di revisione, rimane indiscusso il principio di regolamentazione pattizia dei rapporti Stato-Chiesa e, quindi, che esiste un *"ordine"* o un complesso di materie e di rapporti che, anche nel campo interno, *"è sottratto a priori alla competenza dello Stato e ritenuto di competenza esclusiva della Chiesa e relativamente al quale ordine perciò lo Stato stesso dichiara di ritenere che, anche nei suoi riguardi abbia valore di diritto obiettivo quello che la Chiesa stabilisce"* (così: V. Del Giudice, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, 1964, p. 50).

Tra queste materie riservate, vi è indubbiamente la libertà di organizzazione e di pubblico esercizio del culto, che per la Chiesa Cattolica e per suoi fedeli ha un ambito più specifico dello stesso diritto garantito a tutti i cittadini dall'art. 19 della Costituzione, perché ha già scontato a priori (in virtù di una verifica storicizzata) anche il limite del *"buon costume"*.

Del resto la stessa Corte Costituzionale a più riprese (da ultimo 22.10.2014 n. 238, ma si vedano le altre enunciative dello stesso principio: nn. 30 e 31/1971; n. 195/1972; n. 175/1973; n. 18/1982; n. 203/1989), nel delimitare i limiti all'ingresso nel nostro ordinamento di norme poste in esecuzione dei Patti lateranensi, li ha riscontrati in via esclusiva nei *"principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale"* e nei *"diritti inalienabili della persona"*.

E non si può evocare in dubbio che la *"libertà di organizzazione"* e soprattutto il *"pubblico esercizio del culto"*, non costituendo limiti ai diritti fondamentali di altri cittadini ed anzi conformandosi in modo ancor più pieno al principio fondamentale sancito dall'art. 19 della Costituzione di libera professione della propria fede e di esercizio pubblico del culto, non possono essere limitati non solo da norme di legislazione ordinaria, ma ancor di più da provvedimenti, anche di contenuto generale, dell'autorità amministrativa.

I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, *in parte qua*, impugnati violano tali principi e sono conseguentemente illegittimi, in quanto pretendono di limitare unilateralmente, se non addirittura di interdire, l'esercizio del culto pubblico alla Chiesa Cattolica e ai suoi fedeli a cominciare dalla celebrazione della Santa Messa e alla distribuzione dell'Eucarestia.

\*

**II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 2, lett. g) e h) del decreto legge 25 marzo 2020, n. 19. Violazione degli artt. 3, 7, 8 e 19 della Costituzione. - Eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità nell'azione amministrativa.**

1. Ferma restando l'assoluta preclusività dei profili di rilievo costituzionale e internazionale evidenziati tramite il precedente motivo di ricorso per quanto attiene all'illegittimità del divieto di esercizio del culto cattolico, va evidenziato che i d.P.C.M. oggetto del presente ricorso devono essere dichiarati illegittimi anche e più in generale nella misura in cui, così come interpretati dall'autorità amministrativa, danno vita a una restrizione della libertà di culto che contrasta con il disposto del provvedimento legislativo sulla base del quale sono emanati (d.l. n. 19/2020) e, in ogni caso, con i principi affermati dall'articolo 19 della Costituzione. Essi integrano e non già attuano il DL (ma di questo si dirà al punto che segue) e pongono una disciplina autonoma e come tale svincolata da qualsivoglia atto normativo presupposto. E ciò con riferimento tanto al culto cattolico, quanto alla generalità degli altri culti, siano o meno essi contemplati da intese stipulate dalle relative confessioni.

2. L'art. 1, comma 2, lett. h) del d.l. n. 19/2020 stabilisce, invero, un trattamento peculiare per i luoghi di culto, consentendo per essi una mera "*limitazione dell'ingresso*", e non già la sospensione, la quale consiste in un divieto (ancorché temporaneo). Pertanto, una interpretazione sistematica delle disposizioni contenute nel decreto legge (che, peraltro e per le ragioni che si diranno nel prosieguo, è l'unica interpretazione conforme a Costituzione) richiede di leggere il precedente inciso ("*sospensione delle cerimonie ... religiose*" e di "*manifestazioni [ed] eventi ... di*

*carattere ... religioso*)” (art. 1, comma 2, lett. h e lett. g del d.l. n. 19/2020) come riferito alla partecipazione agli atti religiosi che si compiano al di fuori dei luoghi di culto e, comunque, al di fuori di luoghi nei quali l’accesso non è precluso da altre disposizioni. La base legislativa, quindi, consentiva alla Presidenza del Consiglio di limitare, non già di sospendere, la partecipazione dei fedeli alla celebrazione degli atti di culto nei luoghi a ciò deputati. Non avrebbe alcun senso, del resto, consentire l’accesso a un luogo di culto (ancorché con le dovute limitazioni a garanzia della salute), ma vietare agli astanti di compiere atti culturali e partecipare ad essi al suo interno.

**3.** Sennonché i d.P.C.M. oggi impugnati, per come interpretati e applicati dall’autorità amministrativa, danno vita proprio a tale paradossale situazione. Da un lato, essi consentono l’accesso ai luoghi di culto: *“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”* (art. 1, c. 1, lett. i, primo periodo, terzo alinea del d.P.C.M. 10.04.2020 e del d.P.C.M. 26.04.2020). Dall’altro lato, essi mirano a sospendere tout court la partecipazione dei fedeli a *“cerimonie ... religiose”* e *“manifestazioni [ed] eventi ... di carattere ... religioso”* (art. 1, c. 1, lett. i, secondo periodo e primo periodo, primo alinea del d.P.C.M. 10.04.2020 e del d.P.C.M. 26.04.2020). Nella incertezza, imprecisione e scarsa coordinazione dei termini usati dai provvedimenti, che tale divieto abbia ad oggetto proprio e specificamente la partecipazione dei fedeli alle attività di culto è confermato, da un lato, dall’interpretazione fornita dall’autorità, e, dall’altro lato, dalla circostanza emergente *per tabulas* che, nel d.P.C.M. 26.04.2020, sono state espressamente escluse dalla sospensione le cerimonie funebri, cui potranno dal 4 maggio partecipare alcuni fedeli, con ciò confermando *a contrariis* che ai fedeli è vietata la partecipazione a tutti gli atti di culto diversi dai funerali.

Da ciò discende la manifesta illegittimità dei d.P.C.M. impugnati per contrasto con la sottesa base legislativa (d.l. n. 19/2020), per come da interpretarsi correttamente

secondo canoni sistematici e di preferenza per l'interpretazione costituzionalmente conforme.

4. Nel caso, peraltro, in cui codesto Ecc.mo Tribunale ritenesse non percorribile la suddetta interpretazione conforme del d.l. n. 19/2020, secondo cui la partecipazione dei fedeli agli atti di culto nei luoghi a ciò deputati può intendersi soltanto limitata, subordinandola al rispetto di norme igieniche precauzionali adeguate, e non sospesa, si aprirebbe la necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale con riferimento alla disposizione stessa per contrasto con l'articolo 19 della Costituzione - ed agli altri articoli indicati in epigrafe- in base al quale *“tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume”*.

Come ribadito da giurisprudenza costituzionale consolidata, *“l'esercizio del culto è ... componente essenziale della libertà religiosa, conseguenziale alla stessa professione di una fede religiosa, non soggetto anche nella sua forma pubblica a nessun controllo, salvo la condizione, in un certo senso ovvia e naturale, che ‘non si tratti di riti contrari al buon costume’ (A.C. pagg. 2773 e segg.)”* (Corte Cost., sent. n. 195/1993). Correlativamente, *“la formula di tale articolo non potrebbe, in tutti i suoi termini, essere più ampia, nel senso di comprendere tutte le manifestazioni del culto”* (Corte Cost. sent. n. 59/1958, sent. n. 195/1993), essendo anzi le restrizioni che la Costituzione consente a tale libertà minori rispetto a quelle che essa stessa pone con riferimento ad altre libertà fondamentali: se la libertà personale è limitabile con provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria (art. 13 Cost.), se l'inviolabilità di domicilio è limitabile oltre che per provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria anche per motivi di sanità e tributari (art. 14 Cost.), se le libertà di circolazione e di riunione sono limitabili per motivi di sanità e di sicurezza (artt. 15 e 17 Cost.), la libertà di culto incontra, invece, il solo limite espresso della contrarietà dei riti al buon costume.

*“Le attività di culto”* rientrano, così, tra i principi fondamentali della Costituzione, siccome *“rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile*

*della libertà religiosa espressamente enunciata nell'art. 19 della Costituzione*” (Corte Cost., sent. n. 195/1993 e giurisprudenza successiva). *“La libertà religiosa garantita dall'art. 19 Cost. è un diritto inviolabile (sentenze n. 334 del 1996, n. 195 del 1993 e n. 203 del 1989), tutelato «al massimo grado» (sentenza n. 52 del 2016) dalla Costituzione. La garanzia costituzionale ha valenza anche “positiva”, giacché il principio di laicità che contraddistingue l'ordinamento repubblicano è «da intendersi, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato (sentenze n. 63 del 2016, n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza dello Stato di fronte all'esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità» (sentenza n. 67 del 2017). Della libertà di religione il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale, che lo stesso art. 19 Cost. garantisce specificamente”* (Corte Cost., sent. n. 254/2019). A ciò deve conformarsi *“in tale campo ... l'intervento dei pubblici poteri”* (Corte Cost., sent. n. 195/1993).

Come evidente, laddove le disposizioni di rango legislativo in base alle quali i d.P.C.M. oggi impugnati sono stati emanati non potessero interpretarsi nel senso sopra ricostruito (e in relazione al quale i d.P.C.M. stessi sarebbero illegittimi per diretta violazione di legge), sarebbero le stesse disposizioni di rango legislativo ad essere illegittime, per violazione dell'artt. 7, 8 e 19 della Costituzione. In questa ipotesi, infatti, esse permetterebbero di avere accesso ai luoghi di culto, con le dovute e giuste precauzioni, ma vieterebbero che, all'interno di essi, i fedeli partecipino a “cerimonie” e altre “manifestazioni” quali Sante Messe, preghiere di Ramadan, servizi di Shabbat ecc. Si tratterebbe, pertanto, di disposizioni manifestamente e puntualmente lesive del diritto di professare liberamente il culto all'interno dei luoghi a ciò deputati. Né tale profilo di lesione è limitato per il fatto che, secondo l'autorità amministrativa, le attività di culto possano comunque svolgersi dentro i luoghi a ciò deputati ma in assenza di fedeli.

**4.1.** Il contenuto del diritto di culto, infatti, si traduce nel diritto di prendere parte personalmente agli atti con cui esso viene officiato e non può essere surrogato da forme

di partecipazione indirette -come ad es. quella degli strumenti televisivi o di trasmissione di immagini- almeno in tutti i casi in cui esso si traduca nella partecipazione a un Sacramento (così non vi è equivalenza tra la “comunione spirituale” e quella materialmente effettuata). Esso, infatti, non può essere impartito a distanza ma, per sua stessa natura, richiede la partecipazione fisica del fedele e, come noto, costituisce il centro e il momento più importante della vita religiosa del fedele, essendo per il credente l’unico mezzo per ricevere *“la grazia che significano ... perché in essi agisce Cristo stesso”* (art. 1127 del CCC). Né il bilanciamento con altre esigenze costituzionali, come quelle all’incolumità pubblica ovvero della salute, risulterebbe in questa prospettiva razionale e proporzionato, stanti le considerazioni svolte nel successivo motivo IV in relazione ai d.P.C.M. impugnati e che varrebbero, allo stesso identico modo, per le disposizioni di rango legislativo nella misura in cui esse richiedessero un contemperamento di interessi del tipo di quello realizzato dai d.P.C.M. oggi impugnati. Invero, *“il regime differenziato che, a dispetto dello specifico riconoscimento costituzionale del diritto di disporre di un luogo di esercizio del culto [e di potervelo esercitare], colpisce solo le [attività] religiose e non ... altre [attività assimilabili in termini di presenza più persone] ... [si risolve], senza che sussista alcuna ragionevole giustificazione dal punto di vista del perseguimento delle finalità ... che le sono proprie, nella violazione degli artt. 2, 3, primo comma, e 19 Cost.”* (Corte Cost., n. 254/2019).

Ne consegue che l’interclusione alla partecipazione agli atti di culto e, in particolare, ai sacramenti costituisce violazione grave e diretta del diritto costituzionalmente garantito alla libertà religiosa e di culto.

\*

**III. Violazione -sotto altri profili- degli artt. 19, 70, 77, 78, 117, lett. q) della Costituzione nonché degli artt. 5 e 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) – Illegittimità costituzionale degli artt. artt. 1, commi 1 e 2, lett. h) e i), e 2, comma 1, del d.l. n. 19/2020 nonché dei d.P.C.M. del 10 e del 26**

**aprile 2020 – Eccesso di potere per difetto di motivazione, ingiustizia manifesta e disparità di trattamento.**

**1.** Come sin qui affermato, con i d.P.C.M. qui impugnati, in pretesa – e mera attuazione – di quanto previamente stabilito dal d.l. n. 19/2020, è stata compressa – sotto vari profili – la libertà di culto che trova il proprio fondamento nell’art. 19 Cost., alla stregua del quale *“tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume”*. La libertà religiosa ben può incontrare dei limiti (cfr. art. 9.2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - CEDU): *“la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo può essere oggetto di quelle sole restrizioni che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie in una società democratica, per la protezione dell’ordine pubblico, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e della libertà altrui”* (su tali aspetti cfr., tra le tante, Cass. pen., Sez. I, 31 marzo 2017, n. 24084).

**1.1.** Va altresì osservato che non v’è dubbio che nel nostro ordinamento giuridico il potere legislativo spetti – in via esclusiva – al Parlamento ex art. 70 Cost. e che l’unico Organo legittimato a sostituirsi – temporaneamente – al Parlamento nell’esercizio della funzione legislativa sia il Governo, ex art. 77 Cost. (ovvero -in guerra- ex art. 78 Cost.). Ne deriva che nei casi quali quello che ci occupa un diritto riconosciuto e garantito dalla Costituzione, potrà essere limitato soltanto mediante una legge formale, e quindi giammai mediante atti di grado inferiore, quali i regolamenti, e men che mai attraverso atti amministrativi quali i decreti governativi o i d.P.C.M.

Nella fattispecie tali basilari principi del nostro ordinamento costituzionale sono stati palesemente violati, atteso che la libertà religiosa di cui al citato art. 19 è stata addirittura sospesa né da una legge formale del Parlamento, ma neppure da un decreto-legge del Governo (ché, se così non fosse, sarebbe incostituzionale, come pure detto innanzi) bensì da un atto amministrativo e di pertinenza del solo Presidente del Consiglio dei Ministri (appunto, dai d.P.C.M. qui impugnati).



**3.** Il d.l. 25 marzo 2020, n. 19, all'art. 1 -secondo la lettura costituzionalmente orientata innanzi pure fornita- non ha previsto concrete limitazioni della libertà religiosa, ma la mera possibilità che esse potessero essere, in futuro, adottate (cfr. art. 1, comma 2, dinanzi riportato: *“ai sensi e per le finalità di cui al comma 1, possono essere adottate [...] una o più tra le seguenti misure: [...] g) limitazione o sospensione di manifestazioni o iniziative di qualsiasi natura, [...] anche di carattere [...] religioso; h) sospensione delle cerimonie [...] religiose, limitazione dell'ingresso nei luoghi destinati al culto”*). Il d.l. 25 marzo 2020, n. 19 ha però delegato detta concreta individuazione delle eventuali (e ipotetiche) limitazioni alle libertà al Presidente del Consiglio dei Ministri, senza neppure indicare alcuno specifico principio cui attenersi in tale delicata attività: si trattava infatti di comprimere gran parte delle libertà fondamentali riconosciute dalla Costituzione, da quelle personali a quelle economiche, per finire a quella religiosa che qui interessa (cfr. art. 2, comma 1, *“le misure di cui all'articolo 1 sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri [...]*).

**3.1.** Ne deriva che il d.l. nella parte in cui erroneamente consente alla decretazione amministrativa di completarne il contenuto, appare in contrasto con la normativa costituzionale in epigrafe e con l'art. 9 (ma anche con l'art. 5) CEDU per la sproporzione dell'azione posta in essere che indebitamente restringe la libertà di manifestare la propria religione, a fronte di una condotta (quella di partecipare a cerimonie religiose) che non integra ex sé pericolo alla salute pubblica (se non per il caso di mancato rispetto del distanziamento e dell'uso dei DPI).

**3.2.** Perplessità queste che sono state più volte sollevate in questi giorni dal prof. Cassese che ha altresì chiarito (cfr. *Il Dubbio*, -mensile del CNF- aprile 2020) che *“una pandemia non è una guerra. Non si può quindi ricorrere all'articolo 78. La Costituzione è chiara. La profilassi internazionale spetta esclusivamente allo Stato (art. 117, II comma, lettera q)”*. Con ciò da una parte ha rivendicato la centralità del ruolo del Parlamento e la incostituzionalità della decretazione d'urgenza in materia;

dall'altro ha chiarito come solo attraverso provvedimenti di rango legislativo (e dunque non già amministrativo) lo Stato può regolare la profilassi sanitaria.

**4.** E dunque la individuazione delle limitazioni è avvenuta ad opera di decreti amministrativi (d.P.C.M.), cioè solo in sede amministrativa ove illegittimamente è stata effettuata la comparazione tra i valori costituzionali in gioco (salute pubblica, da una parte, e libertà religiosa nelle sue varie manifestazioni, dall'altra), e non già in sede legislativa, come imposto dall'art. 77 Cost.

**4.1.** Da qui il contrasto in parte qua, dei d.P.C.M. qui censurati, anche con le richiamate norme di rango costituzionale. Vi è in altre parole una diretta incostituzionalità dei d.P.C.M., per le medesime ragioni sin qui descritte con riguardo al D.L. per di più per il fatto che ha operato scelte proprie del potere legislativo; tali d.P.C.M. hanno individuato, reiterato e/o introdotto limitazioni alla libertà religiosa in spregio ai principi costituzionali riportati in epigrafe (oltre che all'art. 9 CEDU), i quali, come dinanzi illustrato, imponevano – e impongono – che detta libertà, poiché costituzionalmente garantita, non possa mai essere incisa da un atto amministrativo, ma solo da un atto legislativo.

\*

#### **IV. Eccesso di potere per sviamento, violazione del principio di proporzionalità e contraddittorietà - Disparità di trattamento e difetto di motivazione.**

**1.** Oltre che illegittimi per i motivi che precedono, i d.P.C.M. oggetto del presente ricorso sono illegittimi anche per i motivi in epigrafe.

**2.** Se il fine della preclusione alla partecipazione dei fedeli alle celebrazioni liturgiche è quello di “*evitare raggruppamenti che potrebbero diventare potenziali occasioni di contagio*” (cfr. circ. Min. Int. 27 marzo 2020, doc. n. 5), è evidente che la sospensione della partecipazione alle celebrazioni è misura del tutto sproporzionata ed eccedente rispetto al fine.

Sarebbe stato sufficiente, infatti e come già detto, stilare un protocollo, d'intesa con le autorità ecclesiastiche -cosa che come detto sarebbe stato nella sostanza proposto e che è stato fatto per altre parti sociali- per garantire il rispetto delle norme igieniche al fine

di soddisfare adeguatamente la giusta esigenza di tutelare la salute pubblica e dei singoli. D'altronde, la maggior parte degli atti di culto non prevede contatti fisici tra le persone e per essi appare assolutamente sufficiente richiedere un adeguato distanziamento sociale tra i partecipanti e l'utilizzo di dispositivi di protezione, come avviene per ogni altro luogo deputato alla soddisfazione di esigenze costituzionalmente garantite, come supermercati, ospedali e negozi di alimentari. Per gli atti di culto che, invece, richiedono un contatto fisico, come l'amministrazione dei sacramenti, saranno sufficienti accorgimenti specifici, ma non certo insormontabili. D'altronde, se il fornaio può consegnare pane fresco a chi glielo chiede (lett. z dell'art. 1 di entrambi i d.P.C.M.), non si comprende per quale ragione un sacerdote non dovrebbe poter consegnare Pane Consacrato a un fedele. In generale, i fedeli / cittadini che sono in grado di evitare calche al supermercato, sono in grado di evitare calche anche alla distribuzione eucaristica: ed è irrazionale ritenere il contrario, anche considerato che, mentre nelle chiese può essere presente a controllare il rispetto del distanziamento un parroco (che, come noto, può assumere secondo la legge la qualifica di pubblico ufficiale), nei supermercati e nelle botteghe nulla di tutto questo avviene senza che si siano mai manifestati dubbi né problemi al riguardo.

Analoghe misure di distanziamento, del resto, devono essere adottate per l'accesso ai luoghi di culto, che gli stessi decreti consentono (art. 1, c. 1, lett. i, primo periodo, terzo alinea del dPCM 10.04.2020 e del d.P.C.M. 26.04.2020): per cui se tali misure fossero, per ipotesi, inidonee a garantire la salute in tempo di Covid, i d.P.C.M. sarebbero pure contraddittori nella misura in cui, da un parte, ritengono le misure di distanziamento idonee a contrastare il contagio quando si tratti di accedere ai luoghi di culto e di permanervi senza che sia celebrato il culto, dall'altro lato, le ritengono inidonee quando si permanga mentre viene celebrato il culto. Il vero è che, come già rilevato nei precedenti motivi I e II, l'oggetto del divieto è proprio e specificamente la partecipazione agli atti cultuali, con la conseguenza che – oltre ad essere in sé incostituzionale per le ragioni già dette – nulla esso ha razionalmente a che fare le

giuste esigenze di tutela della salute pubblica e individuale che costituiscono il fine dell'esercizio del potere.

Essendo, pertanto, manifestamente inappropriato e sproporzionato il divieto di partecipazione alle celebrazioni religiose al fine di contrastare il contagio da Covid, le disposizioni dei d.P.C.M. che tale divieto dispongono risultano del tutto illegittime per eccesso di potere.

**3.** Né è palesata nei decreti alcuna giustificazione per una scelta siffatta, che per di più confligge con scelte identiche ed opposte effettuate negli stessi provvedimenti con riguardo ad altri settori della vita civile.

Si è detto della riapertura e del riavvio (assolutamente corrette e necessarie per il Paese) di alcune attività, cosicchè non si comprende la ragione per cui -con le dovute (e suggerite) precauzioni- non si sarebbe potuto disporre il riavvio anche delle cerimonie in argomento; e che ciò ben sarebbe stato possibile emerge -come detto - anche da determinazioni adottate dall'Amministrazione medesima -appunto nei medesimi provvedimenti qui censurati- in altri "campi"; ciò che palesa -sotto altro profilo- il già denunciato vizio di disparità di trattamento ed una intima contraddittorietà dell'operato amministrativo.

**3.1.** Più esattamente, mentre per altre casistiche che implicano contatti sociali potenzialmente ben più intensi di quelli delle partecipazioni agli atti di culto, e pure in assenza di soggetti qualificati per il controllo come sono i parroci (che l'ordinamento ritiene idonei ad assumere la qualità di pubblici ufficiali e che nulla vieterebbe di considerare per legge tali in queste circostanze), i d.P.C.M. consentono lo svolgimento immediato con precauzioni, per gli atti di culto gli stessi d.P.C.M. impediscono la partecipazione dei fedeli.

Irrazionale è anche la delimitazione ai soli funerali delle celebrazioni a cui possono partecipare fedeli. Lo stesso gruppo di persone dell'esempio precedente può partecipare alla Messa se è funebre, ma non se non è funebre. 15 persone possono partecipare al funerale del defunto in una piccola cappellina, ma alle stesse 15 persone si impedisce di partecipare a una Messa, non funebre, in cattedrale. Si prevedono

protocolli per far ripartire l'attività sportiva (art. 1, c. 1, lett. g del d.P.C.M. 26.04.2020), ma non le attività di culto.

**3.2.** Mai disparità di trattamento potrebbe essere più evidente. Un gruppo di persone potrà salire su un autobus di 40 mq (allegato 9 al d.P.C.M. 26.04.2020), ma non si consente allo stesso gruppo di partecipare a una Messa in una chiesa ben più ampia. Ancora esemplificativamente basti pensare all'autorizzazione concessa (con circolare PCM del 17 aprile, seguita da altra dell'Ufficio di gabinetto del Ministero dell'Interno del 22 aprile) per le cerimonie del 25 aprile scorso.

Appare evidente, dunque, che alcune cerimonie, se ritenute rilevanti e cioè attinenti a diritti del cittadino libero, se effettuate con le dovute accortezze, ben possono essere compatibili con la situazione emergenziale che si sta purtroppo vivendo, e dunque, ben possono essere autorizzate. Ed allora sfugge, in tutto questo, l'esistenza di un disegno razionale e pertanto le differenziazioni poste dai d.P.C.M. non possono che considerarsi illegittime.

E tale disparità di trattamento, di per sé irrazionale, è ulteriormente aggravata dal fatto che, mentre i d.P.C.M. si sforzano di consentire attività che rispondono a interessi privi di rilevanza costituzionale, come quelli di cui agli esempi sopra prospettati, essi negano l'applicabilità di simili soluzioni e metodi per un'attività, la partecipazione al culto, che corrisponde a un diritto costituzionale fondamentale della persona (come illustrato nel precedente motivo di ricorso) ma che viene parificata, nella sistematica dei provvedimenti, a *“cinema, teatri, pub, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati”* (nel medesimo art. 1, c. 1, lett. i del d.P.C.M. 10.04.2020 e del d.P.C.M. 26.04.2020). Ciò in ulteriore e aggravato spregio del principio di laicità, il quale, secondo la Corte Costituzionale, *“implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione”* (cfr. Corte Cost., sentt. n. 203/1989, n. 195/1993, n. 254/2019) e, quindi, uno sforzo di promozione dell'esercizio libertà di culto.

Sul piano generale, infatti, *“il principio e il test di proporzionalità ... impongono di valutare se la norma oggetto di scrutinio, potenzialmente limitativa di un diritto*

*fondamentale, qual è la libertà di culto, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva di applicare sempre quella meno restrittiva dei diritti individuali e imponga sacrifici non eccedenti quanto necessario per assicurare il perseguimento degli interessi ad essi contrapposti”* (Corte Cost., sent. n. 63/2016). Ed appare chiaro, alla luce della struttura e del contenuto dei decreti impugnati, come sopra illustrati, che tale test non sia superato nel caso di specie: non si è qui certo di fronte alla soluzione meno restrittiva dei diritti individuali, ma al contrario alla soluzione *più restrittiva*, che impone per l’esercizio di un diritto costituzionalmente garantito sacrifici radicalmente più eccedenti di quelli richiesti nella situazione d’emergenza per l’esercizio di attività di analogo contenuto ma corrispondenti a interessi non coperti da garanzia costituzionale. Ciò vale ulteriormente a dimostrare l’illegittimità dei decreti impugnati (e, nell’ipotesi in cui si ritenesse la disposizione del d.l. n. 19/2020 che ne sta alla base idonea a legittimare il contenuto del d.P.C.M., a confermare anche sotto questo profilo l’illegittimità costituzionale della disposizione stessa).

\*

## **V - Istanza di sospensione cautelare**

**1.** Il fumus boni iuris si confida emerga dalle considerazioni sin qui dedotte.

**2.** Il danno grave ed irreparabile è in *re ipsa*. La lesione di un diritto costituzionalmente garantito, come quello all’esercizio del diritto di culto, cui danno vita i provvedimenti impugnati costituisce, per sua natura, motivo di pregiudizio grave e irreparabile; la sua gravità è dunque insita nella rilevanza della libertà che si assume violata.

Né la temporaneità di tale interclusione diminuisce il carattere intrinsecamente grave e irreparabile del pregiudizio che subisce chi si vede precluso, anche per un tempo circoscritto ma non certo limitato, l’esercizio di un diritto che la Costituzione (e la CEDU) considera fondamentale per la persona umana.

Né ancora il pregiudizio lamentato provocato dalle Messe “perse” può essere soddisfatto anche per via tv o web. Sul punto si è detto al motivo II, punto 4.2 cui si rinvia; preme solo qui evidenziare che non considererebbe tale prospettiva che il

Sacramento dell'Eucarestia non è certo sostituibile dalla c.d. “comunione spirituale”. E dunque non potrebbe essere in qualche modo “risarcito” ex post per equivalente: l'auspicato annullamento del d.P.C.M. tra un anno (o ben più se la questione fosse rimessa alla Corte Sovrana), non garantisce al cittadino / fedele il bene della vita che allo stato è compromesso.

Né infine si potrebbe opporre che nel bilanciamento degli interessi tra quello religioso e quello sanitario possa prevalere quest'ultimo. Si è detto del riparto di competenze tra Stato e Chiesa in tema rispettivamente di sanità e culto (cfr. motivo I, punto 3 e ss.); è evidente il carattere sproporzionato dell'indebito divieto nella specie attuato se solo si considera che -proprio nell'ottica appena detta- le esigenze sanitarie verrebbero comunque salvaguardate con l'applicazione -da parte della Chiesa- dalle misure di protezione stabilite (dallo Stato) per le altre attività consentite come, proprio nel rispetto delle regole sanitarie, aveva suggerito la CEI. Ciò che avrebbe consentito un corretto bilanciamento tra il diritto alla salute ed il diritto di culto, cioè tra l'art. 32 e l'art. 19 Cost.

### **P.Q.M.**

si chiede che codesto ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale, *contrariis reiectis*:  
-in via cautelare: sospenda l'efficacia dei provvedimenti impugnati nella parte in cui dispongono la sospensione della partecipazione dei fedeli alle cerimonie e manifestazioni religiose che si svolgono nei luoghi di culto.

-nel merito: esaminati i motivi dedotti *i)* valuti la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata di cui all'art.1, comma 2, lett. h) e lett. g) del d.l. n. 19/2020 in relazione agli artt. 3, 7, 8, 11, 19, 32, 70, 77, 78, 117 lett. c) e lett. q) della Costituzione, e per l'effetto, sospenda il presente giudizio e rimetta con ordinanza la questione alla Corte sovrana; *ii)* ne accerti la fondatezza e dichiari l'illegittimità dell'art. 1, c. 1, lett. i) dei d.P.C.M. 10 aprile 2020 e 26 aprile 2020, e degli altri provvedimenti censurati e ad essi connessi, nella parte in cui dispongono la “sospensione delle cerimonie ... religiose” e di “manifestazioni [ed] eventi ... di carattere ... religioso” e, per l'effetto, annullarli *in parte qua*.

Con vittoria di spese e competenze del presente giudizio.

Si dichiara, ai sensi e per gli effetti del d.P.R. n. 115/2002, che il valore della lite è indeterminato e che, pertanto, la proposizione del presente ricorso è soggetta al pagamento del contributo unificato nella misura di euro 650,00.

Firenze-Roma, 30 aprile 2020.

Avv. Mauro Giovannelli

Avv. Stefano Gattamelata

Avv. Renzo Cuonzo