



Angela Valletta

(dottore di ricerca in Ordine internazionale e tutela dei diritti individuali
nell'Università degli Studi della Campania "L. Vanvitelli",
dipartimento di Giurisprudenza)

Il diritto al cibo religiosamente orientato al tempo di pandemia *

SOMMARIO: 1. I diritti fondamentali al tempo di pandemia - 2. Il "diritto al cibo" - 3. La normativa speciale anti-epidemica sulla libertà di movimento - 4. Diritti garantiti o libertà comprese?

1 - I diritti fondamentali al tempo di pandemia

L'emergenza epidemiologica ha indotto i Governi, sia locali che nazionali, a emanare una serie di provvedimenti volti a fronteggiare la pandemia. Di conseguenza si è verificata la inevitabile compressione delle libertà fondamentali dei cittadini, in particolare quella di movimento e di libertà religiosa, in ragione del prevalente diritto alla salute. Ci si pone perciò il problema relativo all'acquisto di cibo religiosamente orientato o di alimenti particolari per chi soffre di determinate patologie o allergie. Si tratta di prodotti non facilmente reperibili se non in negozi particolarmente dedicati, di scarsa diffusione sul territorio, per cui i soggetti ininteressati sono costretti a spostarsi anche al di fuori dei confini del proprio comune di residenza per acquistarli, nonostante l'espressa limitazione della libertà di movimento¹.

Il susseguirsi in tempo di pandemia di eventi religiosi quali la Pasqua ebraica, quella ortodossa e il Ramadan accende ancor di più i riflettori su tali problematiche. Come è noto, soprattutto in questi momenti, le religioni prescrivono il consumo di determinati cibi in osservanza di canoni religiosi. Per alcune il rispetto di tali precetti è semplicemente suggestione alimentare, per altre si traduce in vere proprie

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Un esempio fra tanti è la notizia pubblicata dall'ANSA lo scorso 2 aprile in piena emergenza da COVID-19. Il fatto ha riguardato una multa di euro 533,00 comminata a un musulmano residente in Liguria che aveva percorso circa 40 Km, da Ventimiglia a Imperia, per acquistare cibo "halal", cibo idoneo al consumo secondo la religione musulmana (in <http://www.ansa.it/liguria/notizie> del 2 aprile 2020).



proibizioni, per altre ancora in obblighi, come per la religione ebraica o musulmana. Obbedire ai dettati confessionali costituisce per il credente la risposta a un precetto giuridico che viene recepita come un dovere comportamentale da seguire. I limiti imposti alla libertà di movimento, in tempo di pandemia, incidono sulla libertà religiosa e sul diritto al nutrimento dei cittadini perché ne condizionano la scelta alimentare.

In tali situazioni, è giusto comprimere le libertà fondamentali in nome del prevalente diritto alla salute? Nell'ottica di un bilanciamento di diritti, che ruolo assume la motivazione religiosa? Quali le garanzie per l'etero-colto affinché non si veda costretto a mangiare cibo "nocivo o impuro" per la sua salute psichica?

2 - Il "diritto al cibo"

Tra le varie ispezioni della libertà religiosa quella alimentare certamente necessita di una tutela giuridica. Il diritto a cibarsi secondo le regole della propria fede non si configura solo come fonte di mero sostentamento fisico, ma soprattutto psichico². C'è chi deve nutrirsi semplicemente per necessità biologica. Chi deve farlo con alimenti particolari perché soffre di talune patologie o allergie. Chi invece lo fa per assicurarsi la salvezza della propria anima. Le religioni, infatti, prevedono canoni alimentari che per alcune di esse si traducono in veri e propri precetti ai quali i credenti devono obbligatoriamente attenersi. Ne consegue che il diritto ad alimentarsi secondo i dettami della propria fede costituisce un esercizio del diritto di libertà religiosa garantito dall'art. 19 della nostra Carta costituzionale³, dalla dottrina definita "libertà religiosa alimentare"⁴.

² **M. RICCA**, *Pantheon. Agenda per la laicità interculturale*, Torri del Vento Edizioni, Palermo, 2012, p. 387.

³ **M. TEDESCHI**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2010; **G. CASUSCELLI** (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2013; **G. CATALANO**, *Il diritto di libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1957; **C. CARDIA**, voce *Religione (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, II, Giuffrè, Milano, 1998; **F. FINOCCHIARO**, *Diritto Ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2015; **P.A. D'AVACK**, voce *Libertà religiosa (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIV, Milano, Giuffrè, 1974; **A. GUAZZAROTTI**, voce *Art. 19*, in *Commentario breve alla Costituzione*, in **V. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE, R. BIN**, Cedam, Padova, 2008; **A. FUCCILLO**, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2005; **S. FERRARI**, *L'art. 19 della Costituzione*, in *Politica e diritto*, 1996, pp. 97-107; **S. FERLITO**, *Diritto soggettivo e libertà religiosa. Riflessioni per uno studio storico e concettuale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2002; **V. PACILLO**, *Buon costume e libertà religiosa, Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2012.



Il cittadino che vive fuori dai contesti geografici d'origine, nonostante la globalizzazione, trova normalmente difficoltà a reperire i prodotti conformi alle prescrizioni della propria confessione religiosa, ancor più in tempo di pandemia. Se si limita loro la possibilità di consumare cibo "straniero" si rischia di alienarli completamente dall'essere se stessi, provocando un danno alla loro salute psichica. Non si può parlare perciò di tutela del diritto alla salute quando si tende a escludere la motivazione religiosa. Essa, nella società multiculturale, è una variabile costante che assicura un benessere non solo fisico ma soprattutto psichico. Stesso discorso per coloro che soffrono di talune particolari patologie o allergie.

Vivere non è solo sopravvivere ma è anche adottare uno stile comportamentale di vita che è proiezione del nostro essere culturalmente e religiosamente orientati. Un bilanciamento dei valori costituzionali in gioco è perciò necessario a tutela del significato profondo, insito nella parola "vita".

Come già sostenuto in dottrina⁵, il diritto al cibo rientra tra le tutele dei diritti di libertà sia perché riguarda la soddisfazione di un bisogno primario sia perché consiste nell'esercizio di libertà giuridiche volte a garantire il diritto della persona a essere se stessa. Le scelte alimentari si traducono perciò in scelte di libertà dettate dal proprio modo di essere e di vivere, nel pieno rispetto dell'orientamento religioso di ciascuno.

⁴ Sul punto cfr. **A. FUCCILLO**, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercati alimentari*, Giappichelli, Torino, 2015; **ID.**, *Diritto, religioni, culture*, Giappichelli, Torino, 2019; **AA. VV.**, *Cibo, religione e diritto. Nutrimento per il corpo e per l'anima*, a cura di A.G. CHIZZONITI, Libellula ed., Tricase, 2015; **M. RICCA**, *Pantheon. Agenda per la laicità interculturale*, cit.; **ID.**, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, Bari, 2008; **A.G. CHIZZONITI**, *La tutela della diversità, cibo diritto e religione*, in **AA. VV.**, *Cibo, Religione e Diritto. Nutrimento per il corpo e per l'anima*, cit., p. 1 ss.; nel medesimo volume vedi **L. DE GREGORIO**, *Alimentazione e religione: la prospettiva cristiano-cattolica*; **L. ASCANIO**, *Le regole alimentari nel diritto musulmano*; **S. DAZZETTI**, *Le regole alimentari nella tradizione ebraica*; **M.R. PICCINNI**, *Il rapporto tra alimentazione e religione nella tradizione cristiano-ortodossa*, e **T. RIMOLDI**, *Gli avventisti del 7° giorno: la Chiesa della Health Reform*; vedi anche **R. DI SEGNI**, *Guida alle regole alimentari ebraiche*, Lamed, Roma, 1996; **AA. VV.**, *Religione come cibo e cibo come religione*, a cura di O. MARCHISIO, FrancoAngeli, Milano, 2004; **L. ZAOUALI**, *L'Islam a tavola. Dal medioevo ad oggi*, Roma-Editori Laterza, Roma-Bari, 2004; **M. SALANI**, *A tavola con le religioni*, Dehoniane, Bologna, 2007; **G. BONI**, **A. ZANOTTI**, *Sangue e diritto nella Chiesa. Contributo ad una lettura dell'Occidente cristiano*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 209 ss.; **AA. VV.**, *Cibo e conflitti*, a cura di E. Pellicchia, CNR, Roma, 2010; **V. DI IESO**, *Taoismo in uno sguardo*, Vozza Editore, Caserta, 2012, p. 50 ss.

⁵ Cfr. **A. FUCCILLO**, *Il cibo degli dei*, cit.; **ID.**, *Diritto, religioni, culture*, cit.; **AA. VV.**, *Cibo, religione e diritto*, cit.;



Durante l'emergenza epidemiologica, purtroppo, sono emersi ancora una volta la totale mancanza di sensibilità del nostro ordinamento giuridico verso il fattore religioso e il grave GAP, presente soprattutto nella nostra società, della mancanza di collaborazione tra le Istituzioni civili e quelle religiose, fondamentale nel contemperare le norme dei rispettivi ordinamenti.

3 - La normativa speciale anti-epidemica sulla libertà di movimento

Con il DPCM del 22 marzo 2020 n. 6, recante *“Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”*⁶, si é disposto che:

“1. b) é fatto divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute [omissis]”.

Con tale provvedimento il Governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria ha ritenuto giusto limitare la libertà di movimento degli individui circoscrivendola tra le altre a talune esigenze tra cui quelle di *“assoluta urgenza”*⁷. In tale locuzione rientra, ovviamente, anche la possibilità di recarsi nei negozi di generi alimentari per acquistare quanto necessario per potersi nutrire.

Le norme che traggono giustificazione dalla necessità disciplinano le ipotesi in cui determinate circostanze, non previste e non prevedibili, impongono l'improcrastinabile adozione di misure straordinarie finalizzate a fronteggiare situazioni di emergenza⁸. Spesso accanto alla necessità si pone l'urgenza, ulteriore situazione che legittima l'adozione di atti e provvedimenti *“extra ordinem”*, consentendo interventi immediati ed

⁶ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – Serie Generale n. 76 del 22 marzo 2020.

⁷ M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *www.federalismi.it*, 6, 2020.

⁸ *Necessitas non habet legem, sed ipsa sibi facit legem*. E' con tale brocardo che nel diritto romano si giustificavano i poteri straordinari, esercitabili nei casi in cui si doveva far fronte a una situazione imprevista e imprevedibile, che imponeva una decisione nel provvedere immediata, senza possibilità che venisse prorogata. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a F. PETRINI, *Emergenza epidemiologica Covid-19, decretazione d'urgenza e costituzione in senso materiale*, in *Nomos*, 1.



efficaci. La nostra Carta costituzionale all'art. 120⁹ prevede la possibilità del Governo di sostituirsi agli organi degli enti locali nell'ipotesi di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica e all'art. 77 stabilisce di conferire al Governo una competenza straordinaria all'esercizio provvisorio della funzione legislativa nei "casi straordinari di necessità e di urgenza". Ne deriva che i presupposti del decreto legge sono "i casi straordinari" e "la necessità e l'urgenza"¹⁰, laddove per caso straordinario si deve intendere ogni fatto imprevedibile, naturale o sociale che mette in pericolo la vita, l'incolumità o i beni della persona. La necessità e l'urgenza, invece, derivano dalla valutazione propria del Governo stesso che ritiene evidentemente necessario non affrontare il canonico iter palamentare per procedere con immediatezza e rapidità¹¹.

Il primo comma dell'art. 15 della legge 23 agosto 1988 n. 400¹² dispone che

«I provvedimenti provvisori con forza di legge ordinaria adottati ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione sono presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica con la denominazione di "decreto-legge" e con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei Ministri».

La normativa di riferimento prevede infatti la verifica dei presupposti di necessità e urgenza da parte degli organi costituzionali preposti (Presidente della Repubblica, Commissioni parlamentari, Camera e Senato) ai fini della loro definitiva applicazione ed efficacia¹³; tali passaggi

⁹ L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120, co. II, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2007.

¹⁰ A. GHIRBELLI, *Necessità ed urgenza del decreto-legge nelle recenti pronunce del giudice costituzionale*, su www.forumcostituzionale.it; A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1997, p. 408 ss.; G. GROTTARELLI DE' SANTI, *Uso e abuso del decreto-legge*, in *Diritto e società*, n. 2, 1978, p. 241 ss.; L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in www.federalismi.it, 6.

¹¹ Cfr. M. PAPPONE, *I rischi di una confusione semantica ai tempi dell'emergenza Coronavirus tra Decreti legge, ordinanze, DPCM e Circolari*, in *Ius Itinere*, 18 marzo 2020; C. PINELLI, *Il decreto-legge e la teoria costituzionale: profili introduttivi*, in A. SIMONCINI (a cura di) *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Eum diritto costituzionale, Macerata, 2006, p. 57 e ss.; M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della "necessità ed urgenza" dei decreti-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, 117; L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 2002, p. 12.

¹² Sui limiti alla decretazione d'urgenza posti dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988, cfr. A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 160 ss.; F. SATTA, *Ordine e ordinanza amministrativa*, in *Enc. Giur.*, XXII, Treccani, Roma.

¹³ Si rinvia a S.M. CICONETTI, *Decreti-legge e Poteri del Presidente della Repubblica*, in



sono stati completamente ignorati. Si è verificata una vera e propria violazione del dettato costituzionale¹⁴.

Si sta assistendo, in palmare evidenza, alla profonda e preoccupante confusione che sta caratterizzando il percorso procedurale del Governo, fatto questo che desta notevole allarme nel mondo giuridico. Nelle ipotesi di ordinanze contingibili e urgenti vi può essere una deroga al diritto vigente riguardo al potere di emanarle per far fronte a situazioni straordinarie, da affrontare e risolvere tempestivamente. L'aspetto problematico riguarda il contenuto dell'atto che ne impedisce una definizione *ex ante* da parte del Legislatore. Ne deriva che le ordinanze contingibili e urgenti dovrebbero avere un campo di applicazione assai limitato e circoscritto, riconoscendo la loro funzione di "valvola di sicurezza"¹⁵ del sistema. Esse, infatti, consentono, per i casi di urgenza, di curare il pubblico interesse con le misure che al momento appaiono più opportune secondo le circostanze.

La questione della natura giuridica di tali ordinanze¹⁶ è stata più volte affrontata dalla Corte costituzionale, dapprima con sentenza del 4 gennaio 1977 n. 4 e, successivamente con sentenza del 3 maggio 1987 n. 201: nella prima la Corte ammetteva la natura "normativa" delle ordinanze contingibili e urgenti pur negando la loro collocazione tra le fonti del diritto; nella seconda, se ne affermava la natura amministrativa, ponendosi ulteriori limiti al potere derogatorio quali la necessaria

Diritto e società, n. 1, 1980, p. 150 ss.; **A. BALDASSARRE**, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1997, vol. II, p. 24; **F. SORRENTINO**, *Le fonti del diritto*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, cit., p. 155.

¹⁴ Governo e Parlamento dovrebbero instaurare un rapporto di tipo politico, mentre il controllo sui requisiti di necessità e urgenza è un controllo di tipo giuridico che non viene esercitato dal Parlamento rispetto al decreto legge.

¹⁵ Sul punto si rinvia a **A.M. SANDULLI**, *Manuale di diritto amministrativo*, 14^a ed., Jovene, Napoli, 1984, 73, p. 596; **M.S. GIANNINI**, *Diritto amministrativo*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 1993, p. 706; **E. CASSETTA**, *Manuale di diritto amministrativo*, 9^a ed., Giuffrè, Milano, 2007, p. 339; S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, 2^a ed., Torino, 2010, p. 299 ss..

¹⁶ Sul punto si rinvia a **A. ANDRONIO**, *Le ordinanze di necessità ed urgenza per la tutela ambientale*, Giuffrè, Milano, 2004; **G. MORBIDELLI**, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Diritto Amministrativo*, 1, 2016; **A. NEGRELLI**, *Il limite dei principi generali al potere di ordinanza di necessità e di urgenza nella giurisprudenza italiana*, in *Foro Amministrativo TAR*, 9, 2012, p. 3009 ss; **E. PIANESE**, *Limiti al potere d'ordinanza della P.A.* (in www.justowin.it); **M. CAVINO**, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo* (in www.federalismi.it), 6, 2020; **V. CERULLI IRELLI**, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Diritto Pubblico*, 2007.



autorizzazione legislativa specifica indicante i presupposti, la materia, la finalità dell'intervento (non necessariamente il contenuto), l'adeguatezza delle ordinanze al fatto emergenziale e la temporaneità delle stesse¹⁷.

Di poi la Corte, intervenendo nuovamente con successiva sentenza del 14 aprile 1995 n. 127, ha affermato che il potere derogatorio avesse carattere eccezionale riconoscendo così la possibilità di deroghe provvisorie e non anche di abrogazione e modificazioni delle norme vigenti. Nella stessa, riguardo alla natura giuridica delle ordinanze, non si parla (come avvenuto precedentemente) di atti normativi non qualificabili come fonti del diritto, bensì di atti amministrativi e pertanto "la legge della protezione civile deve essere interpretata *secundum ordinem* in modo da scongiurare qualsiasi pericolo di alterazione del sistema della fonti"¹⁸.

Dunque, al fine di potere contrastare l'abuso del potere di ordinanza, il limite viene precisato e si fa stringente in quanto

"non é sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma é indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa"¹⁹.

Alla luce di quanto sopra esposto bisogna prendere atto che ci troviamo di fronte a un'epoca storica in cui le ordinanze contingibili e urgenti sono l'affermazione della violazione del principio di legalità con la conseguente creazione di un sistema normativo parallelo e alternativo a quello legalmente precostituito²⁰, a discapito di una crescente richiesta di sicurezza e tutela da parte dei cittadini. A tal proposito si inserisce il delicato tema della tutela della libertà religiosa, in particolare quella alimentare, completamente ignorata dalle "ordinanze contingibili". Al di là delle riflessioni sulla natura di tali provvedimenti e sulle ragioni politiche e sociali, il giurista deve domandarsi se tali provvedimenti siano

¹⁷ Su <http://www.giurcost.org/decisioni>.

¹⁸ Su <http://www.giurcost.org/decisioni>.

¹⁹ Così si esprime la Consulta in un passaggio della sentenza n. 115 del 2011.

²⁰ Cfr. **V. CERULLI IRELLI**, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'Amministrazione*, in *Diritto Pubblico*, 2007, p. 377; **C. PINELLI**, *Un sistema parallelo, Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana* (in <http://www.astrid-online.it>, 2009); **G. MARAZZITA**, *L'irresistibile tentazione del potere di ordinanza* (in www.osservatoriosullefonti.it, 2011); G. ACOCELLA (a cura di), *La legalità ambigua*, Giappichelli, Torino, 2013; **R. ZACCARIA**, *Fuga dalla legge. Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo ed., Brescia, 2011; **L. DUILIO**, *L'amministrazione dell'emergenza come "sistema normativo parallelo"* in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge*, cit., p. 189 ss.



legittimi e se siano opportune le modalità operative. Il diritto al cibo religiosamente orientato è un diritto garantito a tutti i cittadini ed è esteso anche ai detenuti e a tutti coloro che si trovano nelle cosiddette “comunità separate”, come strutture ospedaliere e istituti scolastici²¹.

Nell’ordinamento italiano l’art. 9 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (*Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*), disciplina l’alimentazione nei luoghi di detenzione. Tale norma dovrà essere letta congiuntamente all’art. 26, primo comma, della medesima legge il quale prevede che “I detenuti e gli internati hanno libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto”. Ne consegue che anche nell’ordinamento italiano la restrizione della libertà personale non deve comportare la negazione dei diritti soggettivi²². Il diritto di libertà religiosa, pertanto, dovrà essere tutelato anche nel momento in cui si manifesta nella scelta degli alimenti da assumere²³. Anche i detenuti così hanno il diritto di soddisfare le proprie abitudini alimentari e le loro esigenze di vita religiosa e spirituale.

La problematica riguarda anche altre “comunità separate”, come gli ospedali e le mense scolastiche. Nello specifico, la possibilità di richiedere pasti speciali a causa di particolari patologie (ad esempio, la celiachia) o per ragioni etico-religiose è espressamente previsto dall’ordinamento italiano. L’art. 4 della legge n. 123 del 2005 stabilisce che nelle mense delle strutture pubbliche (ospedaliere, scolastiche ecc.) devono essere somministrati, previa richiesta degli interessati, anche pasti senza glutine. La Carta dei diritti del malato, invece, prevede che “il paziente ha diritto a un’alimentazione adeguata”, e inoltre che lo stesso “ha diritto a essere assistito e curato con premura e attenzione, e rispettato nella propria dignità e nelle proprie convinzioni filosofiche e religiose”. Ne deriva dunque anche in questo ambito la necessità di adottare comportamenti adeguati a garantire l’osservanza delle regole religiose alimentari dei pazienti, rispettandone la dignità e le specificità culturali, anche nel particolare momento della malattia.

In una situazione emergenziale di pandemia bisogna perciò tener conto anche della motivazione religiosa per garantire l’ effettivo diritto alla salute di tutti i cittadini. Si assiste, invece, a una visione distorta della

²¹ L’esercizio della libertà religiosa alimentare al loro interno è espressamente previsto dalle norme comunitarie, ma anche oggetto di intervento da parte della recente giurisprudenza della CEDU.

²² Cfr. Corte cost., sentenza 8 -11 febbraio 1999, n. 26.

²³ Sul punto si rinvia a **A. FUCCILLO, F. SORVILLO, L. DECIMO**, *Diritto e religioni nelle scelte alimentari*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 18 del 2016.



tutela della salute pubblica in quanto risulta nei fatti, sempre e comunque, prevalente rispetto a qualsiasi libertà fondamentale. Anche il diritto alla salute dovrebbe essere declinato in chiave multiculturale e multireligiosa nel rispetto della dignità e del benessere psicofisico di ciascuno.

La soluzione da adottare sarebbe perciò quella di definire con chiarezza sia i presupposti, nel caso di specie il fatto emergenziale, sia i limiti in cui essi operano (principi di ragionevolezza e proporzionalità). Il parametro della legalità in questo modo verrebbe a essere garantito affidandolo al sindacato giurisdizionale. Si andrebbe così a verificare l'eventuale eccesso di potere e pertanto andrebbero indagati i molteplici usi strumentali del potere derogatorio²⁴.

Bisognerebbe perciò riordinare in un testo unico legislativo le diverse forme di potere necessitato di ordinanza, procedendo a una regolamentazione uniforme nella predisposizione di principi generali propri del potere in esame. Di poi la previsione di un *iter* procedimentale e la disposizione di criteri interpretativi costituzionalmente orientati.

I principi generali, tra cui andranno indicati in maniera esplicita quelli costituzionali e fondamentali dell'ordinamento giuridico nonché quelli comunitari, non dovranno peccare d'astrattezza, ma incidere sugli aspetti nodali del potere emergenziale rilevati.

4 - Diritti garantiti o libertà compresse?

Vi sono alcune libertà che non possono essere compresse altre invece comprimibili. Il diritto di libertà religiosa rientra certamente tra le prime.

È giusto sospendere, in tempo di pandemia, alcune libertà costituzionalmente garantite²⁵? I provvedimenti adottati per fronteggiare la situazione di emergenza hanno illegittimamente escluso l'intervento

²⁴ Dal ricorso al potere d'ordinanza per carenze dell'amministrazione ordinaria o per sopperire a lacune legislative, al ricorso allo stesso finalizzato ad avere meno vincoli nel conseguimento ritenuto urgente, di beni, forniture e servizi in situazioni non emergenziali, fino al ricorso allo stesso in luogo dell'attivazione del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost..

²⁵ Cfr. **V. PACILLO**, *La sospensione del diritto di libertà religiosa nel tempo della pandemia* (in www.olir.it, 2020); **A. FUCCILLO, M. ABU SALEM, L. DECIMO**, *Fede interdetta? L'esercizio della libertà religiosa collettiva durante l'emergenza COVID-19: attualità e prospettive*, in *CALUMET*, 4 aprile 2020; **P. CONSORTI**, *Le religioni e il virus* (in www.diresom.net, 2020); **A. FUCCILLO**, *La religione "contagiata" dal virus? La libertà religiosa nella collaborazione Stato-Chiesa nell'emergenza covid-19* (in www.olir.it, 2020).



degli organi di garanzia del nostro ordinamento giuridico, in palese violazione anche della funzione di indirizzo e di controllo²⁶.

Come innanzi detto, l'ordinanza contingibile e urgente è un provvedimento emanato da autorità amministrative espressamente investite di tale potere per fronteggiare situazioni di urgente necessità, per eventi non prevedibili e che richiedono interventi immediati. Il Parlamento ha delegato l'emanazione di tali ordinanze al Governo mediante un decreto-legge.

Per assicurare il pieno rispetto del principio di legalità, sarebbe bastato ricorrere a decreti presidenziali anziché abusare dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Abbiamo infatti registrato un eccessivo accentramento dei poteri sul Presidente del Consiglio e una conseguente riduzione della funzione del Parlamento con l'evidente risultato dell'affievolimento di libertà costituzionalmente protette, come quella religiosa, che non possono essere in nessun caso limitate per non violare i principi e i valori della nostra stessa Carta costituzionale, posti a fondamento della costruzione del sistema delle libertà.

Vi sono infatti valori e diritti costituzionali che richiedono un bilanciamento che dovrebbe essere fatto alla luce del principio di ragionevolezza e di proporzionalità. Tali principi non sono stati rispettati quando si è deciso di limitare la libertà di movimento²⁷, a danno di altre libertà con ripercussioni sulle esigenze vitali dei cittadini.

Appare poco chiaro come le misure atipiche adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri non abbiano previsto l'influenza del fattore religioso. La religione, infatti, costituisce ontologicamente l'essere umano, ne orienta le scelte alimentari conformemente ai propri dettami che si trasformano in veri e propri precetti giuridico-morali²⁸. Il credente che rispetta tali canoni esercita un'opzione di fede con conseguenze sulle scelte sociali, economiche e giuridiche. Si pensi, ad esempio, per i cattolici

²⁶ Gli organi di garanzia nel nostro ordinamento sono il Presidente della Repubblica, il Parlamento e la Corte costituzionale. Quest'ultima, salvo casi eccezionali, interviene necessariamente *ex post*. Parlamento e Presidente della Repubblica, invece, collaborano nella funzione normativa, in modi diversi. **G. STEGHER**, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19*, in *Nomos*, 1; **O. ROSELLI**, *La riforma della presidenza del consiglio: problematiche inerenti alle fonti del diritto*, in www.osservatoriosullefonti.it.

²⁷ Art. 16 Cost. "Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. / Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge".

²⁸ Cfr. **A. FUCCILLO**, *Diritto, religioni, culture*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 254.



al consumo del pesce nei venerdì di Quaresima o per i fedeli islamici al consumo del dattero nel momento in cui termina il digiuno nel periodo di Ramadan.

La limitazione della libertà di movimento, contenuta nell'art. 1, secondo comma, del decreto-legge n. 6 del 2020²⁹ a discapito del diritto al cibo dettato da una scelta alimentare di natura religiosa, ci rende ancor di più consapevoli di come l'etero-colto sia ancora oggi completamente ignorato soprattutto da chi si atteggia a garante dei diritti e delle libertà fondamentali.

Per dirla con le parole del Presidente della Corte costituzionale, Marta Cartabia,

“la Costituzione non contempla un diritto speciale per i tempi eccezionali; e ciò per una scelta consapevole, ma offre la bussola anche per navigare per l'alto mare aperto nei tempi di crisi, a cominciare proprio dalla leale collaborazione fra le istituzioni, che è la proiezione istituzionale della solidarietà tra i cittadini, con l'obiettivo di servire al meglio le esigenze dei singoli cittadini e dell'intera comunità”³⁰.

I diritti riconosciuti e costituzionalmente garantiti, ivi compreso quello di libertà religiosa, non possono essere né sospesi, né ignorati, né limitati dal potere politico soprattutto durante il periodo di emergenza, dovuto alla diffusione della pandemia.

Si auspica che in futuro la disposizione dei limiti, dettati dalla urgenza e dal pericolo, avvenga in considerazione del caso specifico, delle singole libertà, in nome della loro tutela, evitandone così ogni forma di violazione nell'assoluto rispetto della dignità umana.

²⁹ L'art. 1, secondo comma, del decreto-legge n. 6 del 2020 stabilisce che: “é fatto divieto a tutte le persone fisiche di trasferirsi o spostarsi, con mezzi di trasporto pubblici o privati, in un comune diverso rispetto a quello in cui attualmente si trovano, salvo che per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza ovvero per motivi di salute [omissis]”. Il caso di cronaca del cittadino musulmano che ha dovuto percorrere diversi chilometri contravvenendo alla disposizione di cui sopra, è stato spinto dall'esigenza di cibarsi, esigenza vitale, dettata dal rispetto di precetti religiosi. Come può non rientrare questa ipotesi tra le comprovate esigenze di assoluta urgenza?

³⁰ <http://www.farodiroma.it>.