



# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno VIII - n. 2-2013**  
**luglio-dicembre**

ISSN 1970-5301

# 16



**LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

# Diritto e Religioni

Semestrale  
Anno VIII - n. 2-2013  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

## *Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

## *Struttura della rivista:*

### **Parte I**

#### SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

#### DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci  
A. Bettetini, G. Lo Castro  
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,  
A. Vincenzo  
M. Jasonni, L. Musselli  
G.J. Kaczyński, M. Pascali  
R. Balbi, O. Condorelli

### **Parte II**

#### SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

#### RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefani  
L. Barbieri, Raffaele Santoro,  
Roberta Santoro  
  
G. Chiara, R. Pascali  
S. Testa Bappenheim  
V. Maiello  
A. Guarino

### **Parte III**

#### SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

#### RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

## Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fuccillo - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

# *L'ecclesiasticità perduta (e dimenticata).*

## *Il caso dell'Ordine Mauriziano*

GIUSEPPE D'ANGELO

### 1. *Il diritto ecclesiastico oltre le declinazioni ministeriali: il "talento" ed il paradosso*

Sembra poter assurgere a dato di comune esperienza quello per cui la portata ed il senso delle vicende che riguardano la vita quotidiana di ogni uomo sono suscettibili di venire percepiti variamente, a seconda della prospettiva dalla quale essi vengono di volta in volta riguardati, risultando in particolare altamente probabile che esse appaiano più intricate e drammatiche per chi le vive sulla propria pelle piuttosto che per un osservatore esterno.

Probabilmente è così anche in questo caso e tuttavia non ci si può esimere dall'osservare che ben poche discipline di studio ed insegnamento (salvo, ad una prima impressione, la comparazione giuridica<sup>1</sup>) sono così sensibili a questioni di rivendicazione di piena dignità ed autonomia scientifica e di esatta collocazione nell'alveo delle scienze giuridiche quanto quelli che confluiscono nel "vecchio" Settore Scientifico Disciplinare IUS/11<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Per lungo tempo indotta ad interrogarsi sul suo costituire propriamente una scienza giuridica autonoma o piuttosto, più semplicemente, un metodo di studio. In realtà, anche venuto sostanzialmente meno tale fronte problematico, gli interrogativi non sono cessati: i fenomeni della globalizzazione giuridica e la correlata crisi della statualità hanno così progressivamente (ri)messo in discussione – sollecitandone un ripensamento sostanziale – i presupposti stessi della comparazione strettamente intesa ovvero il suo riferirsi a ordinamenti giuridici statuali (per un primo inquadramento complessivo delle criticità evidenziate, basti il riferimento esemplificativo a LUCIO PEGORARO – ANGELO RINELLA, *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici*, Cedam, Padova, 2007). Evidentemente, peraltro, i dubbi sulla incidenza di tali fenomeni sullo specifico tema finiscono col tradire l'ambigua portata dei primi e, quindi, col problematizzarla fortemente, ciò che aggiunge al dibattito relativo – com'è ampiamente noto, già vivace ed interessante di per sé – elementi ulteriori di interesse.

<sup>2</sup> Com'è noto, il riferimento è ora al settore concorsuale 12C/2, parte integrante del complessivo macrosettore 12/C (Diritto costituzionale ed ecclesiastico), come determinato dall'allegato B al Decreto Ministeriale 12 giugno 2012, n. 159, Rideterminazione dei settori concorsuali: «Il settore comprende l'attività scientifico e didattico-formativa degli studi relativi alla disciplina giuridica del fenomeno religioso, anche nella prospettiva comparatistica, sia all'interno dell'ordinamento statale, sia negli ordinamenti confessionali, con particolare riferimento a quello della Chiesa cattolica. Gli studi attengono, altresì, alla storia del diritto canonico, alla storia e sistemi dei rapporti tra Stato e

Meno ancora<sup>3</sup> – siamo sempre sulle impressioni – sono i cultori e gli studiosi che, facendosi carico di rappresentare le esigenze della comunità scientifica cui appartengono al cospetto dei processi di formalizzazione forzata delle competenze scientifico-disciplinari che sono alimentati a livello ministeriale, si sentono in dovere di sottolineare l'attualità delle prospettive di studio che perseguono e si propongono di coltivare<sup>4</sup> e possono altresì vantarsi di sottoporre sé stessi e le proprie discipline, in maniera tanto ricorrente e profonda, al (ri)esame della propria ragione d'essere e, quindi, della propria specificità<sup>5</sup>.

Se si considera, anche solo ad uno sguardo superficiale, la rinnovata rilevanza del dibattito relativo ai rapporti tra diritto e religione<sup>6</sup> e persino di talune tematiche che potremmo ancora definire (con salvezza delle precisazioni doverose alla luce di quanto immediatamente si vedrà) classiche del

---

Chiesa, al diritto comparato delle religioni e si estendono ai profili di rilevanza giuridica dei fenomeni di pluralismo etico e religioso». Salve le differenze che sono da ricondurre alle più ampie finalità del raggruppamento per settori e macrosettori concorsuali, la citata formulazione riproduce peraltro pressoché pedissequamente la declaratoria del vecchio Settore Scientifico Disciplinare IUS/11 (cfr. il D.M. 4 ottobre 2000, in particolare nel suo allegato B).

<sup>3</sup> Nonostante il problema non possa che riguardare, più o meno intensamente, ogni settore del sapere, non solo giuridico. Può così apparire sorprendente, ad esempio, che la questione non si ponga con la medesima attenzione in rapporto a perimetrazioni – se non settoriali quantomeno disciplinari – che in effetti meriterebbero più d'una puntualizzazione ulteriore, non tanto in sé, quanto proprio in rapporto alle odierne esigenze (come tali ci vengono rappresentate) di riconfigurazione degli obiettivi didattici e formativi propri del sistema universitario: si pensi, per esemplificare, alle distinzioni tra diritto pubblico e diritto costituzionale, tra diritto privato e diritto civile, e così via discorrendo, che in effetti tendono ad imporsi pressoché automaticamente ma che sembrerebbero meritare la stessa attenzione delle altre.

<sup>4</sup> Chiaramente declinandone le finalità precipue ed impreteribili: SARA DOMIANELLO, *Prefazione*, nel vol. *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di SARA DOMIANELLO, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 7, che sottolinea la necessità di fornire, da un lato, «un indiretto contributo alla rivalutazione della portata assiologica o di valore, troppo spesso trascurata, che è sottesa all'adozione del metodo della laicità giuridica quale garanzia democratica di governo non-dispotico delle società pluraliste» e, dall'altro, «un contributo pratico immediato al disegno di una *mappa* degli interventi regolatori del gioco pluralista operati sino ad oggi dal diritto italiano, sul quale risultino indicate le principali mete già raggiunte e quelle ancora da raggiungere».

<sup>5</sup> Si è così espressamente ribadito, di recente, che «Il problema dello studio e dell'insegnamento delle scienze ecclesiasticistiche nelle Università italiane non è certo tra quelli trascurati dalla ricerca. Anzi nel corso del tempo sono parecchi gli autori che, con diversi approfondimenti, si sono cimentati in questo ambito di indagini»: GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Orientamenti culturali e politici della scienza ecclesiasticistica italiana nei secoli XIX e XX*, Eum, Edizioni Università di Macerata, Macerata, 2011, p. 9.

<sup>6</sup> Valgano a renderne, a titolo esemplificativo, complessità e densità delle ricadute, ad un tempo pratiche e di principio, impostazione tematica e presupposti argomentativi di NICOLA COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012.

diritto ecclesiastico<sup>7</sup>, tale processo di rimeditazione interiore – che tocca nel profondo la ragione della propria esistenza – può in effetti apparire paradossale.

Così come paradossali rischiano – ben più pericolosamente – di risultarne gli esiti possibili e persino – a considerare il sottile riemergere di atteggiamenti e linee di tendenza evidentemente mai del tutto sconfessate – imminenti.

Ora, se si preferisce sorvolare per un attimo sulle – pur indeclinabili – esigenze di riposizionamento accademico imposte dalle ricorrenti riforme dei percorsi di studio universitario e finanche delle procedure concorsuali e connesse – che certo non aiutano a valutare serenamente tutti i profili implicati – va riconosciuto che una tale capacità di autocritica, con le oscillazioni che ne conseguono, non può che risultare positiva, fungere da stimolo per il riadeguamento, doveroso, alle esigenze della contemporaneità. Anche giuridica.

In questo senso, merita riconoscere che non è tanto o quantomeno non è solo la consapevolezza di una considerazione pubblica tutto sommato riduttiva della disciplina quanto, ben più meritoriamente, l'insoddisfazione per l'impostazione metodologica e di contenuti che la caratterizzerebbe a porsi alla base delle più recenti proposte intese alla ridenominazione scientifica e didattica dell'attuale «Diritto ecclesiastico».

Al di là del merito di proposte di tale segno – sul quale sarebbe ultroneo soffermarsi in questa sede – rimane da sottolineare che la questione non è evidentemente di mera etichettatura, sottintendendo piuttosto un obiettivo di rimeditazione metodologica e contenutistica, che va ben al di là delle accennate esigenze di mera visibilità e riposizionamento<sup>8</sup> per risultare intese a riaffermare quelle che, con espressione ad un tempo suggestiva ed efficace, la dottrina ha ribadito essere le «funzioni primarie del diritto ecclesiastico costituzionalmente orientato»<sup>9</sup>.

Lo testimoniano l'interesse e la vivacità del dibattito che ne è scaturito,

---

<sup>7</sup> Cfr. SALVATORE BERLINGO', «Passata è la tempesta?» Il «diritto ecclesiastico» dopo la riforma universitaria: riflessioni ex post factum, nel vol., *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, a cura di GIOVANNI BATTISTA VARNIER, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, in particolare pp. 77 ss.

<sup>8</sup> In questo senso, SALVATORE BERLINGO', «Passata è cit.», p. 87, laddove si sottolinea che «la perdita del «sapere» di cui si è detto – comunque lo si voglia, poi, denominare – accrescerebbe il pericolo, già così accentuato nel nostro tempo, di uno scontro tra le varie concezioni del mondo e, alla fine, pure tra le coscienze o le varie dimensioni della coscienza di ciascun uomo».

<sup>9</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il pluralismo in materia religiosa nell'attuazione della Costituzione ad opera del legislatore repubblicano*, nel vol., *Diritto cit.*, a cura di SARA DOMIANELLO, p. 37.

anche più di recente<sup>10</sup>. Che tuttavia sono altresì il sintomo della estrema difficoltà di rendere con immediatezza e persuasività – come pure ragioni di opportunità accademica ovvero di *appeal*, anche studentesco, suggerirebbero – il senso profondo di quelle riflessioni e, eventualmente, di quelle trasformazioni.

Senza tradire – questo il punto – un dato essenziale e per ciò stesso ineliminabile della riflessione ecclesiasticistica ovvero la sua intrinseca complessità. Che è anzitutto tale da problematizzare ogni tentativo di specificazione materiale della disciplina, che faccia leva, nello specifico (certo non potrebbe essere altrimenti), sulla rilevanza giuridica dei diritti e degli interessi religiosi<sup>11</sup>.

Poco importa, *da questo punto di vista*, che si tratti di diritti ed interessi individuali o piuttosto collettivi, che cioè a venire chiamata in causa – ad assumere centralità strategica e prospettica – sia la libertà religiosa del singolo o, all'estremo opposto, la libertà delle Chiese e delle confessioni religiose<sup>12</sup>.

Perché poi, *tanto in un caso che nell'altro*, ci si accorge immediatamente di quanto sia illusorio o peggio artificioso rappresentare la realtà degli interessi religiosi come qualcosa a sé stante, suscettibile di venire circoscritta ad un ambito materiale rigidamente predefinito.

---

<sup>10</sup> Esemplare, al riguardo, la ricchezza di spunti e suggestioni restituita dai contributi confluiti nel vol., *Diritto e religione. L'evoluzione di un settore della scienza giuridica attraverso il confronto fra quattro libri*, a cura di GIANFRANCO MACRI' – MARCO PARISI – VALERIO TOZZI, Plectica, Salerno, 2012.

<sup>11</sup> Già solo da questo primo punto di vista generalissimo l'inadeguatezza della declinazione del nostro Settore Concorsuale riportata *supra sub* nota 2, laddove il riferimento alle istanze della libertà è del tutto pretermissa, emerge con estrema chiarezza.

<sup>12</sup> La questione è, in realtà, centrale e merita di vedere affrontata in maniera ben più approfondita e problematica di quanto rischierebbe di suggerire la – peraltro meritoria ed indiscutibile, merita ribadirlo con chiarezza, a scanso di equivoci – sottolineatura del valore della libertà individuale. Esemplari, nella loro chiarezza ed efficacia, risultano al proposito le più recenti considerazioni di RINALDO BERTOLINO, nel suo commento al volume citato *retro sub* nota 8 contenuto nel vol. *Diritto e religione. L'evoluzione* cit., a cura di GIANFRANCO MACRI' – MARCO PARISI – VALERIO TOZZI, in particolare, pp. 146 ss., in ordine alla «esigenza di ricercare il giusto punto di equilibrio tra il momento della individualità e quello comunitario e sociale del fenomeno religioso». Ad avviso dell'Autore, «Questa esigenza impone che non si possa prendere in considerazione soltanto il singolo, con pregiudizio delle confessioni religiose, ignorandone e svuotandone la portata storica, pregiudiziale e, pure, quella giuridico-istituzionale. È fuor di dubbio che il principio di attualità, nella società odierna caratterizzata da uno spiccato soggettivismo, porti a privilegiare la dimensione individuale del sentire religioso. Ma – lo dico da canonista – essa non esaurisce la realtà di quel momento, né, appunto, corrisponde appieno alla realtà storico-sociale». All'Autore, quindi, non risulta condivisibile «che si consideri la persona *uti individuus* soltanto, dimenticandone la dimensione sociale, quella *uti socius*. È che, proprio dal punto di vista religioso, la professione individuale, il solo sentire soggettivo, il riferimento unicamente personale all'Ente supremo – nel che è certamente la più convinta e coerente espressione di una fede religiosa – non è (ormai) adeguata a rappresentare correttamente la realtà religiosa, di quella almeno delle chiese cristiane; certo non della Chiesa cattolica».

Valga al riguardo la considerazione, ormai di comune evidenza, per cui la fede religiosa può costituire ragione per lo svolgimento di attività che, dal punto di vista oggettivo-materiale, possono risultare di varia natura e cioè porsi come tipicamente ed esclusivamente proprie dell'esperienza religiosa strettamente intesa (si pensi alle attività di culto) o, diversamente, come proprie di qualunque altra esperienza sociale<sup>13</sup> mentre è altrettanto vero, nel contempo, che rispondendo positivamente a tali istanze di tutela, l'ordinamento non fa altro che mettere a frutto la propria dichiarata disponibilità a tutelare e garantire il diritto alla libertà di religione<sup>14</sup>.

Analogamente, ribadire che il diritto ecclesiastico costituisce, nell'essenza, la «risultante del rapporto tra ordinamento statale e gruppi religiosi» vale anzitutto quale disponibilità a registrare e dare costruttivamente conto – tanto sul piano scientifico che su quello didattico e formativo – della propensione di Chiese e confessioni stabilite a riconquistare un proprio ruolo pubblico ovvero ad «incidere sui processi decisionali che tradizionalmente spettano al potere politico»<sup>15</sup>.

Con tutto ciò che ne consegue, anzitutto, su forme e sostanza della tutela delle libertà e degli interessi religiosi, che conoscono in effetti una implementazione ed una diversificazione forse senza precedenti, di cui merita dare conto nella effettiva consistenza e nella complessità delle interrelazioni e delle ricadute sistemiche che esse comportano<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Sulla ampiezza e rilevanza delle conseguenze che ne derivano, cfr. ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005.

<sup>14</sup> Sia consentito rinviare per le precisazioni e gli svolgimenti opportuni di tale opinione, più di recente, a GIUSEPPE D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, in particolare pp. 13 ss.

<sup>15</sup> MARIA CRISTINA FOLLIERO – ANTONIO VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole. Quaderno 2. I principi scritti*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 18-22.

<sup>16</sup> «La conseguenza di questa situazione è che il Diritto ecclesiastico amplia la sua sfera, estendendola ad una vasta legislazione che una volta avremmo chiamato unilaterale: pertanto, al fianco dello studio dei rapporti tra potere politico e potere religioso (...) occorrerà – di seguito – anche studiare la legislazione unilaterale variegata quanto i settori “di interesse religioso” categoria destinata ad allargarsi e ramificarsi»: MARIA CRISTINA FOLLIERO – ANTONIO VITALE, *Diritto ecclesiastico* cit., p. 23, che fanno precedere la notazione dal rilievo per cui vantaggi e benefici che il potere politico assicura all'organizzazione ecclesiastica possono «essere il frutto non solo della regolamentazione dei rapporti tra potere politico e potere religioso, come eravamo abituati a pensare, ma anche il frutto di decisioni normative apparentemente unilaterali (quelle che una volta potevano essere immaginate come espressione di sovranità intangibile), ma sostanzialmente assunte dal partito trasversale influenzato dalle autorità religiose. Tale legislazione, infatti, non riguarda solo temi generali che la Chiesa intende conformare alla sua etica (matrimonio, famiglia, bioetica), ma serve pure a determinare meglio quei vantaggi – giuridici e materiali – la cui previsione non può non richiamare l'attenzione del Diritto ecclesiastico». Il cui studio quindi, si aggiunge ulteriormente, «presenta allora una utilità generale ed una utilità specifica. La prima consiste nel fatto che rappresenta per il giurista un laboratorio di

Sulla scorta di precise indicazioni di diritto positivo, la riflessione ecclesiasticistica – ampiamente intesa, comprendendo cioè, altresì, tanto gli studi di diritto canonico che di diritto delle religioni, per i quali certo il discorso andrebbe ulteriormente articolato ma non senza qualche controindicazione rispetto alle finalità ed alle esigenze di dimensionamento di questo contributo<sup>17</sup> – non può quindi che arricchirsi di una dimensione disciplinare ed investigativa ulteriore rispetto a quella che sembrerebbe derivare dalla prima definizione di un ambito oggettivo-materiale che si scopre di necessità meramente orientativo ed elastico perché tale conformato dalla peculiare diffusività dei diritti e degli interessi religiosi.

Non può cioè non farsi carico, altresì, del compito di svelare, nella reale complessità dei loro nessi sistemici e secondo una prospettiva affatto peculiare, gli apparati normativi dedicati a quei diritti ed interessi ed i rispettivi processi evolutivi, ordinariamente “sconfinando” in ambiti che sembrerebbero diversamente (ma solo ad una lettura superficiale) non esserle pertinenti perché non immediatamente evocati dal quel riferimento materiale di partenza.

Ed ancora, essa stessa è chiamata, in ultima analisi, a rimeditare ragioni e

---

quel che lo aspetta per il futuro, e cioè non già il diritto come strumento per circoscrivere e limitare il potere ed il suo esercizio, bensì il diritto come strumento a disposizione del potere per sostenere e rafforzare sé stesso. La seconda consiste nella possibilità di formare specifiche professionalità – ad esempio quella di consulente professionale dell'autorità ecclesiastica o di management di impresa sociale direttamente o indirettamente collegata alla gerarchia, specialmente locale, per integrarne l'iniziativa e la ricerca – nel ginepraio delle disposizioni del diritto comune – delle risorse messe specificamente a disposizione dalla legislazione statale e regionale a sostegno degli interessi religiosi *multilevel* e organizzati».

<sup>17</sup> Vale però la pena di richiamare – trattandosi di introdurre ulteriori spunti problematici alle questioni poste nella precedente nota 13 – quanto autorevolmente sostenuto per ciò che più specificamente attiene i rapporti tra diritto canonico e diritto ecclesiastico, e cioè che «Per quanto coperto e negato, il gene del Diritto canonico continua ad operare all'interno del Diritto ecclesiastico. Per accorgersene basta lavorare un poco nelle organizzazioni internazionali che si occupano di libertà religiosa: la prospettiva da cui questa problematica è affrontata da uno studioso dei diritti dell'uomo è sovente differente da quella che guida l'approccio di un ecclesiasticista, sia esso italiano, spagnolo o tedesco. L'uno guarda il tema a partire dai diritti individuali, l'altro ha una sensibilità per le problematiche istituzionali che il primo non possiede. Naturalmente si tratta di un orientamento generale, che viene poi diversamente calibrato in base alle convinzioni dei singoli studiosi: ma la specificità del diritto ecclesiastico – e quindi anche l'apporto che, nel bene e nel male, può dare alla scienza giuridica – mi pare risiedere in questa attenzione alle ragioni dell'istituzione che, a sua volta, è l'eco della origine canonistica di questa disciplina»: SILVIO FERRARI, *La nascita del diritto ecclesiastico*, nel vol. *La costruzione di una scienza per la nuova Italia: dal diritto canonico al diritto ecclesiastico*, a cura di GIOVANNI BATTISTA VARNIER, Ed. Università di Macerata, p. 84. Su di un (parzialmente) diverso versante, e pur con tutte le cautele del caso, merita poi segnalare che lo stesso studio del diritto canonico e dei diritti religiosi ben può giovare dell'apporto degli altri rami del diritto, anche per evidenziarne influenze ed interconnessioni: cfr., di recente, MARIA D'ARIENZO, *Il concetto giuridico di responsabilità. Rilevanza e funzione nel diritto canonico*, Pellegrini editore, Cosenza, 2012.

forme di manifestazione della sua specificità, che è, in ipotesi, materiale ma nei fatti è anche, forse soprattutto, metodologica, ovvero di approccio e sensibilità giuridica, oltre che di strumentario concettuale ed operativo<sup>18</sup>; a svelare, ponendoci in un diverso angolo visuale, il proprio carattere estensivo, diretta conseguenza, a sua volta, della diffusività del fenomeno religioso<sup>19</sup>.

Fisiologico per ciò stesso attendersi che l'ecclesiasticista – così come, si ripete, il canonista e lo studioso dei diritti confessionali in genere – non disdegni di frequentare, trasversalmente, più settori del diritto e della scienza giuridica<sup>20</sup>, assecondando così un talento tanto caratterizzante da risultargli peculiare.

Di qui però il possibile paradosso che si è poc'anzi evocato e che, per vero, è tutt'altro che meramente potenziale<sup>21</sup>.

Il Diritto Ecclesiastico non può far leva sulla propria specificità materiale se non assumendola, per l'appunto, come mero punto di partenza rispetto alla articolazione di un percorso di studi e ricerche che, recuperando l'intrinseca trasversalità della materia (o ancora ribadendo l'unicità del sapere giuridico) rifugge da sterili perimetrazioni di competenze materiali per vivere del continuo confronto con le varie forme di manifestazione dell'esperienza giuridica, accettando la sfida di un confronto paritario; tuttavia la tentazione di arroccarsi dietro lo schermo formale di temi e problemi che evidentemen-

---

<sup>18</sup> Puntuali al riguardo le osservazioni di SALVATORE BERLINGO', «*Passata è cit.*, p. 81.

<sup>19</sup> Sottolineano l'ampiezza di tale caratterizzazione, insistendo sulla più ampia compenetrazione tra religione e cultura, i più recenti contributi di Mario Ricca. Si veda in particolare, ad avere generale contezza della densità delle ricadute prospettiche che ne derivano, MARIO RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento edizioni, Palermo, 2012.

<sup>20</sup> L'ampiezza del riferimento – se si vuole, la sua genericità – è voluta, potendo anzi essere assunta a riprova ulteriore della inadeguatezza di una perimetrazione degli ambiti di competenza operata per settori rigidamente predefiniti. Per quanto più specificamente ci riguarda, la riconduzione del diritto ecclesiastico nell'alveo delle discipline pubblicistiche – autorevolmente ribadita (MARIO TEDESCHI, *Il diritto ecclesiastico nell'alveo delle discipline pubblicistiche*, in *Diritto e religioni*, n. 2, 2008 (3), pp. 471 ss. ora in Id., *Quasi un bilancio*, Pellegrini editore, Cosenza, 2011) ed ampiamente condivisibile – non equivale certo a sottovalutare i nessi – profondi e significativi – che il diritto ecclesiastico mostra, ad esempio, con il diritto civile e la scienza civilistica (in questo, senso, significativamente, lo stesso MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 14) e, conseguentemente, l'apporto che la seconda ha assicurato ed ancora può assicurare al primo: ANTONIO FUCCELLO, *Il contributo della scienza civilistica alla nascita del diritto ecclesiastico italiano*, nel vol., *La costruzione cit.*, a cura di GIOVANNI BATTISTA VARNIER, pp. 151 ss. Già da tempo, invero, avveduta dottrina ha proposto una lettura del diritto ecclesiastico alla luce dell'evoluzione della scienza civilistica: SALVATORE BORDONALI, *Il diritto ecclesiastico in rapporto all'elaborazione civilistica*, nel vol., *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico*, Istituto italiano per gli studi filosofici, Napoli, 1986, pp. 323 ss.

<sup>21</sup> E ciò tanto da costituire un vero e proprio rischio (se non, per altri, una benedizione, non potendosi, per vero, escludere *a priori* che ci possa essere chi – legittimamente, per carità – possa pensarla diversamente!).

te si ritengono caratterizzanti ed esclusivi – sol perché, in fondo, consolidati e rassicuranti – rischia diversamente di tradire la più profonda identità della materia e le aspettative di quanti aspirano a rivendicare con la piena dignità scientifica dei propri studi la conseguente autonomia di collocazione, anche accademica.

## 2. *Parzialità ed inadeguatezza della delimitazione per ambito materiale. L'esemplarità del "caso Mauriziano"*

Beninteso, non si tratta di una sottolineatura dalla portata meramente teorica ma di una direttrice investigativa e metodologica dal preciso portato pratico-operativo nonché didattico e formativo. Che – merita ribadirlo – va ben oltre le esigenze di posizionamento imposte dalle (normali?) dinamiche accademiche, per come orientate (anche) dai (necessari?) condizionamenti dei Settori (o Macrosettori) Concorsuali.

Anche in tale dimensione prospettica, invero, il contributo degli studi ecclesiasticistici – nel senso ampio che si è ribadito – risulta essere duplice, essendo diretto, come ben si è ribadito di recente, tanto alla formazione di specialisti in grado di affrontare e risolvere le questioni pratiche della libertà religiosa che all'affinamento di una sensibilità giuridica la più completa ed adeguata alle sfide della contemporaneità e, per tale via, «alla complessiva evoluzione dei sistemi giuridici secolari»<sup>22</sup>.

Un contributo evidentemente significativo – si badi: normativamente coerente e quindi giuridicamente imposto – che tuttavia non sempre riesce a far breccia tra quanti, a vario titolo, concretamente partecipano della dinamica ordinamentale.

Prova ne siano gli sviluppi che – sul piano applicativo prima ancora che sul piano teorico – hanno più di recente caratterizzato quello che, progressivamente depotenziato nella sua originaria connotazione ecclesiasticistica, è divenuto, a far data dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'«Ente pubblico Ordine Mauriziano di Torino».

Si tratta in effetti di una vicenda che ben può collocarsi – pur se in maniera del tutto peculiare – nel contesto delle considerazioni da cui siamo

---

<sup>22</sup> Così si esprime – richiamando le considerazioni di SARA DOMIANELLO, *L'insegnamento del diritto ecclesiastico e «l'avvenire»*, nel vol., *L'insegnamento del diritto ecclesiastico nelle università italiane*, a cura di MARCO PARISI, ESI, Napoli, 2002, pp. 74 ss. – MARTA TIGANO, *Il contributo della scienza del Diritto ecclesiastico al «farsi» dell'ordinamento giuridico*, nel vol. *La costruzione cit.*, a cura di GIOVANNI BATTISTA VARNIER, p. 300.

partiti, testimoniando sia della insospettata (non per tutti) caratterizzazione ecclesiasticistica di principi e norme apparentemente lontane dalla materia che – per meglio dire, soprattutto – della parzialità e della inadeguatezza di una delimitazione disciplinare operata per ambiti oggettivo-materiali e secondo una prospettiva di rigida pre-definizione di competenze investigative ed applicative.

Ed infatti anche nel caso del Mauriziano, le resistenze (più o meno intenzionali) a percorrere con pienezza di strumentario metodologico e concettuale i profili di rilevanza ecclesiasticistica di un tema che solo apparentemente ne sembrerebbe immune, ridonda negativamente sulla persuasività della ricostruzione del dato normativo e, nella specie, normativo-costituzionale rilevante, condizionando linearità e compatibilità costituzionale degli interventi del legislatore così come quelli della giurisprudenza di merito ed altresì impedendo allo stesso Giudice delle leggi di assolvere in maniera convincente e sino in fondo al proprio compito<sup>23</sup>.

### 3 *Per cominciare ... dalla fine. Il nuovo assetto dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino al vaglio ulteriore della Corte Costituzionale: ricadute giudiziarie ed esiti complessivi*

Tale ultima notazione consente di prendere spunto dal più recente capitolo di quella vicenda, consumatosi proprio innanzi alla Corte Costituzionale, e dalle conferme che ne derivano rispetto all'inadeguatezza di un *iter* interpretativo ed argomentativo che affetta *ab origine* l'approccio che le istituzioni coinvolte hanno manifestato nei confronti di un Ente dalla storia plurisecolare e multiforme e di una vicenda che non poteva che essere ben più complessa di quanto le odierne esigenze di razionalizzazione economico-finanziaria hanno lasciato pensare.

In effetti, con il riconoscimento, da parte del Giudice delle leggi<sup>24</sup>, rispet-

---

<sup>23</sup> La testimonianza che ci proviene dal caso di cui si tratta è in effetti particolarmente ampia e significativa, giungendo finanche a dare conto della specifica rilevanza interpretativa che la prospettiva storico-evolutiva (particolarmente cara agli ecclesiasticisti e, ancor più, ai canonisti) è in grado di dispiegare – del tutto legittimamente – sul piano del diritto positivo. A venirne corroborata è, cioè – pur se da uno specifico angolo visuale ed a più specifiche finalità –, l'avvertimento ad «esaminare le questioni collocandole in una prospettiva di più lungo periodo, nella convinzione che la conoscenza delle radici storiche sia indispensabile per comprendere in maniera non effimera le vicissitudini contemporanee e per affrontare con intelligenza il futuro»: GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Orientamenti culturali e politici della scienza ecclesiasticistica italiana nei secoli XIX e XX*, nel vol., *La costruzione* cit., pp. 151

<sup>24</sup> *Corte Costituzionale*, sent. 19 novembre 2012, n. 263, normalmente fruibile – al pari delle altre

tivamente, della inammissibilità e della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale poste tanto nei confronti della legislazione regionale che ne ha fatto applicazione che delle sue disposizioni maggiormente qualificanti, l'intervento di riforma dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino messo in campo dal legislatore dell'emergenza a partire dal 2004 e, con esso, lo statuto giuridico che ne consegue, ottengono una sanzione che – per quanto, come si vedrà, per taluni aspetti discutibile – va ben al di là delle specifiche ricadute giudiziarie della decisione, aspirando evidentemente, anche in ragione dell'autorevolezza della fonte da cui proviene, a porsi come la più estesa nonché definitiva possibile.

Ed infatti, al di là dei presumibili effetti di quel riconoscimento sul piano della titolarità dei beni in contestazione e delle pretese *lato sensu* risarcitorie fatte valere dal ricorrente – profili sui quali è impiantata, in buona sostanza, la valutazione del giudice *a quo* in ordine a rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale – a risulterne suffragato è in particolare proprio il principio ispiratore del decreto legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4 e recante, appunto, «*Interventi straordinari per il riordino ed il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino*» e, con esso, neppure troppo indirettamente, l'impianto complessivo dell'intervento di riforma ivi cristallizzato.

Certo, la proposizione della questione di legittimità costituzionale ha, com'è doveroso, un preciso addentellato giudiziario da non sottovalutare.

Essa rappresenta infatti, anzitutto, per una delle parti in causa, ovvero la Fondazione Ordine Mauriziano (in seguito: la Fondazione-FOM), l'ultima strada percorribile onde ottenere l'indennizzo per l'utilizzo dell'immobile nella quale ha sede l'Ospedale Umberto I di Torino, e quindi l'accoglimento della richiesta per la quale la stessa Fondazione ha ritualmente citato in giudizio l'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano (in seguito: l'Azienda ospedaliera-ASOM), originando il procedimento sul quale l'eccezione di incostituzionalità si innesta ed è in questa direzione che la decisione della Corte merita, anzitutto, di venire considerata.

Ne consegue che la Fondazione dovrà con ogni probabilità rassegnarsi a vedere respinte, in sede civile, le proprie richieste risarcitorie, come ben chiaramente lo stesso giudice *a quo* ha lasciato intendere nell'accogliere, per

---

sentenze della Corte Costituzionale che ci citeranno in seguito – sul sito della corte costituzionale [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), inserendo gli estremi nel motore di ricerca dedicato, o ancora sul sito [www.cortecostituzionale.org](http://www.cortecostituzionale.org)

quanto di competenza, l'eccezione di incostituzionalità<sup>25</sup>.

Ma tutto ciò non esclude che, superando lo specifico riferimento alle disposizioni che hanno direttamente ricondotto alla Azienda Ospedaliera la titolarità del bene oggetto di contestazione, la questione posta al vaglio del Giudice delle leggi abbia una portata ben più ampia, coinvolgendo il presupposto ultimo di quelle disposizioni.

Più nello specifico, può rilevarsi che essa stessa costituisce, al fondo (o meglio, avrebbe potuto e, forse, dovuto costituire) una (per quanto tardiva) occasione per una profonda riflessione in ordine al significato ed all'estensione di quella esplicita garanzia costituzionale di permanenza in vita di cui l'Ordine Mauriziano risulta essere formalmente beneficiario: un'occasione, quindi, per interrogarsi – più profondamente di quanto il giudizio di rilevanza della questione di costituzionalità potrebbe lasciare intendere di primo acchito – sulla compatibilità costituzionale dello statuto giuridico del Mauriziano, siccome derivante, anzitutto, dal decreto citato.

4. *La questione dello scorporo come snodo centrale ed irrisolto della questione di legittimità costituzionale: la sottovalutazione della rilevanza ecclesiastica del tema quale vizio d'origine della vicenda del Mauriziano*

In effetti, le parti in causa debbono il loro stesso essere antagoniste e, ancor prima, il loro porsi quali entità distinte e – in certa misura separate – all'intervento di riordino e riconversione, rispettivamente strutturale e finalistica, messo in campo dal legislatore dell'emergenza con il decreto n. 277, che coerentemente risulta tra gli articolati normativi fatti oggetto dell'incidente di costituzionalità deciso dalla sentenza da cui ora prendiamo spunto.

In particolare, tanto gli articoli 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39, che – forse anche in maggiore misura – l'articolo 1, comma 130 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 – entrambi parimenti oggetto della questione di legittimità costituzionale e disposti normativi più direttamente incidenti sulla titolarità del bene citato – trovano, in sostanza, occasione e ragione giustificatrice nel decreto, di cui costituiscono, per più aspetti, il naturale svolgimento.

---

<sup>25</sup> Come i giudici costituzionali ricordano in fatto, nel fondare le proprie argomentazioni in tema di rilevanza della eccezione di costituzionalità, «il Tribunale di Torino osserva che l'accoglimento della pretesa indennitaria formulata dalla FOM si basa sul presupposto – che conseguirebbe all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale – che la proprietà del complesso immobiliare ove ha sede l'Ospedale Umberto I sia della FOM».

A venire più decisamente in questione è quindi, nello specifico, la scelta strategica di fondo – cui in ultima analisi vanno ricondotti gli ulteriori sviluppi normativi – di cui il decreto si fa garante ed in ragione della quale il legislatore dell'emergenza si determina ad incidere sull'originario assetto unitario dell'Ente, che viene conseguentemente scisso in due distinte entità, l'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano e la Fondazione Ordine Mauriziano, appunto.

Così come per analoghi tentativi posti in essere in passato – e che peraltro hanno ispirato anche i primi interventi della giurisprudenza amministrativa sui quali ci soffermeremo in seguito – anche per questa più recente operazione di scorporo si pone una questione di problematica compatibilità costituzionale.

Di qui gli snodi interpretativi che, pur decisivi, continuano diversamente a non venire affrontati in maniera diretta e con pienezza di argomentazioni.

Snodi interpretativi che possono condensarsi nei seguenti quesiti: la specifica garanzia che, come immediatamente vedremo, la Carta predispone, tra le sue disposizioni transitorie e finali, a tutela dell'Ordine Mauriziano, vale ad escludere in radice ogni operazione di scorporo?

Ed ancora: una tale garanzia è – come la sua collocazione suggerirebbe – limitata ad una fase transitoria e di prima attuazione costituzionale o piuttosto è da intendersi come estensibile *pro futuro*?

Come si proverà a chiarire in seguito, la risposta a tali quesiti non può che confrontarsi con il tema della origine confessionale dell'Ordine Mauriziano e delle controverse relazioni che, su tali basi, esso ha intrattenuto con le istituzioni pubbliche.

Ad esigerlo sono certo motivazioni di ordine storico-giuridico ma, soprattutto, argomenti di specifica rilevanza normativa e costituzionale.

Di piena attualità, quindi.

Ne consegue che la svalutazione ed anzi la vera e propria omissione di tali profili perpetrata progressivamente ed a più livelli istituzionali è tanto condizionante – sul piano della plausibilità delle argomentazioni fatte valere a sostegno della riforma dell'Ente – da integrare quel vero e proprio vizio d'origine, insuperato, cui si alludeva poc'anzi.

E sul quale, appunto, si intende focalizzare l'attenzione, per le ricadute che comporta nel testimoniare la permanente utilità della indagine ecclesiasticistica.

5. *La progressiva regressione della ecclesiasticità dell'Ordine Mauriziano. Aspetti ricostruttivi. L'antefatto storico-giuridico e la vicenda pre-repubblicana: l'Ordine cavalleresco originario tra caratterizzazione religiosa e dinastico-famigliare e sua riconduzione nella sfera di disponibilità dello Stato. Le radici dell'equilibrio tra ecclesiasticità e pubblicizzazione*

Le pagine che seguono non intendono quindi – merita ribadirlo – soffermarsi sull'ulteriore snodarsi di una vicenda, che in effetti ben poco aggiunge ad un quadro normativo e di risanamento ormai consolidato ma riguardarne lo svolgimento complessivo secondo una chiave di lettura che sia utile a confermare, ad un tempo, attualità ed estensività della nostra disciplina di studio ed insegnamento ma anche l'indebita svalutazione cui nei fatti talora essa va incontro.

Proprio in questa direzione, occorre ribadire che la recente vicenda dell'Ordine Mauriziano costituisce solo un capitolo di una storia che è plurisecolare e inevitabilmente complessa. Ed a cui – questo un primo elemento da tenere fermo – va appunto ricondotta la specifica rilevanza ecclesiasticistica del tema.

Valga ricordare, sotto il primo profilo, che l'ente di cui si tratta costituisce, per così dire, la proiezione repubblicana dell'originario Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro<sup>26</sup>, frutto a sua volta della unificazione degli Ordini, rispettivamente, di S. Lazzaro e di S. Maurizio disposta con la bolla pontificia «*Pro commissa nobis*», assunta «*motu proprio*» dal pontefice Gregorio XIII il 13 novembre 1572.

Si tratta, nello specifico, di un Ordine qualificabile, di primo acchito, come cavalleresco e dinastico-famigliare ma, in realtà, dalla discussa natura giuridica – potendosene anche sostenere la diversa caratterizzazione stretta-

---

<sup>26</sup> La densità della complessiva vicenda dell'Ordine – anche solo dei suoi profili giuridici più recenti – meriterebbe una trattazione conseguente alla sua complessità, difficilmente rinchiudibile, tuttavia, nei limiti materiali di questo contributo. In effetti, ho affrontato diffusamente il tema, sotto plurimi profili – anche storico-evolutivi – e da più angoli visuali – pur sempre, beninteso, in una prospettiva strettamente giuridica – sottolineandone altresì nessi e ricadute di ordine sistematico-ricostruttivo più generale in G. D'ANGELO, *L'Ordine Mauriziano. Vicenda ed esiti giuridici. Ecclesiasticità genetica e laicizzazione dei fini*, Aracne editrice, Roma, 2007 e Id., *La riconfigurazione normativa dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino tra riordino strutturale e riconversione funzionale. Diritto ecclesiastico, garanzie costituzionali, legislazione di emergenza*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, cui pertanto mi permetto sin da ora di rinviare per gli ulteriori chiarimenti e gli approfondimenti che si ritenessero opportuni ed utili ad una più ampia rappresentazione di quanto si osserva – in termini, di necessità, talora stringati – nel testo ed al fine di preservare quest'ultimo da appesantimenti che, per chi legge, potrebbero diversamente apparire ridondanti e fuori luogo, anche in considerazione della specifica ottica e, soprattutto, delle finalità dichiarate dalla quale e per le quali il tema è ora riguardato.

mente religiosa<sup>27</sup> – fatto oggetto, nel corso della sua storia plurisecolare di ricorrenti tentativi di riconduzione nell'alveo della sovranità statale e, di conseguenza, di incorporazione – previa eversione dell'asse patrimoniale – nell'ambito dell'organizzazione pubblica<sup>28</sup>.

L'effettiva portata delle ricadute di tali processi sulla connotazione pre-repubblicana dell'Ordine Mauriziano non è questione di poco momento.

A risulterne coinvolta è infatti, evidentemente, non tanto l'eventuale limitazione della portata dell'intervento che le istituzioni repubblicane si accingevano a compiere sull'Ordine Mauriziano, quanto, *in radice*, la loro legittimazione ad intervenire.

In particolare, a voler propendere per la tesi per cui i precedenti interventi reali avrebbero determinato la (solo) parziale e temporanea messa a disposizione dello Stato dell'Ordine Mauriziano, ne risulterebbe rafforzata l'idea per cui le stesse istituzioni repubblicane sarebbero inabilite ad intervenire su di esso<sup>29</sup> ed in particolare sarebbero impedito a mantenerne la pubblicizzazione ed in particolare l'inserimento nell'alveo della organizzazione pubblico-statale in senso proprio.

---

<sup>27</sup> In buona sostanza, si tratta di comprendere come si siano composte, per effetto della fusione, le due anime originarie, rispettivamente dell'Ordine di S. Lazzaro – coerentemente da qualificarsi nei termini di una “religione militare” nella incidenza della Santa Sede – e dell'Ordine di S. Maurizio – diversamente da qualificarsi come “ordine dinastico-famigliare”, nella disponibilità di Casa Savoia –. Gioca un ruolo significativo, al proposito, l'individuazione della esatta portata da ascrivere al citato intervento pontificio di unificazione e costituzione della nuova realtà. In dottrina, si sono affacciate due distinte tesi, la prima delle quali volta a ribadire la natura religiosa dell'Ordine Mauriziano (in questo senso, GIOVANNI DONNA D'OLDENICO, *La Sacra Religione ed Ordine Militare dei Santi Maurizio e Lazzaro*, nel vol., *La Sacra Religione ed Ordine Militare dei Santi Maurizio e Lazzaro*, Industria Grafica Falciola, Torino, 1973, pp. 14 ss.), l'altra, la sua natura dinastico-famigliare (come nell'impostazione di EMILIO NASALLI ROCCA, *Sulle origini e sulla natura giuridica degli ordini di San Maurizio e di San Lazzaro*, in *Studi di storia ospedaliera piemontese in onore di Giovanni D'Oldenico*, Annali dell'Ospedale Maria Vittoria di Torino, 1958, in particolare pp. 458 ss.). Tanto nell'uno che nell'altro caso, però, rimane il fatto che le istituzioni dello Stato e, quindi, successivamente, della Repubblica non sarebbero titolari di alcun potere di intervento sull'Ordine medesimo.

<sup>28</sup> Non potendo scendere troppo nel dettaglio, l'attenzione va appuntata sulle Regie Magistrali Patenti del 16 marzo del 1851, a firma di Vittorio Emanuele II, che si può dire abbiano portato a compimento un percorso avviatosi più decisamente con le lettere patenti di Carlo Alberto del 9 dicembre 1931. In effetti, le disposizioni del 1851 sembrerebbero voler ricollocare l'Ordine Mauriziano nell'orbita statale strettamente intesa, limitando fortemente le prerogative riconosciute al Sovrano nella sua diversa qualità di capo della dinastia savoiarda. Di qui i dubbi sulla permanenza, in quest'ultima, della pienezza degli originari poteri di disposizione sull'Ordine stesso e, per converso, la propensione per la tesi della sua definitiva “statualizzazione” (come ritenuto, in particolare, da CARMELO ARNONE, *Ordini cavallereschi e cavalieri*, Ciarrocca, Milano, 1954, p. 133, per il quale, in ragione delle modifiche intervenute, l'Ordine Mauriziano sarebbe divenuto un semplice ordine statale di merito, da ritenere conseguentemente nella piena disponibilità delle istituzioni statali).

<sup>29</sup> Essendo diversamente legittimate a farlo, a seconda delle posizioni teoriche che si ritenessero più fondate (vedasi *retro*, *sub* nota 28), gli eredi di Casa Savoia o piuttosto la Santa Sede.

In questa dimensione prospettica, dovrebbe risultare chiaro che a venire incisa dalla supposta legittimazione della Repubblica è, in ultima analisi, la stessa matrice confessionale dell'Ordine Mauriziano ovvero, per così dire, la sua ecclesiasticità genetica: riconoscerne l'inerenza alle istituzioni statali equivale invero a reciderne ogni legame con la S. Sede, che quindi avrebbe perso ogni signoria sostanziale su di esso.

Buona parte delle ambiguità ascrivibili alla formulazione letterale della garanzia costituzionale di permanenza in vita dell'Ordine Mauriziano sconta allora, con ogni probabilità, proprio la mancata soluzione (quantomeno in termini espliciti e definitivi) di quella questione, peraltro da valutarsi anche in termini di opportunità politica ovvero di mantenimento dello stato dei rapporti allora in corso tra l'Italia e la Santa Sede.

Ciò che, in buona sostanza, da conto dell'esigenza del raggiungimento di un equilibrio tra il rispetto della originaria caratterizzazione ecclesiastica dell'Ordine Mauriziano e la riaffermazione della sua connotazione pubblicistica.

6. *La conformazione repubblicana dell'Ordine Mauriziano: a) l'ecclesiasticità implicita nei presupposti costituzionali della nuova vita dell'Ente*

In effetti, con la nascita dell'ordinamento repubblicano, l'attrazione dell'Ordine Mauriziano sul piano pubblicistico trova una significativa sanzione costituzionale: «*l'Ordine Mauriziano è conservato come ente ospedaliero e funziona nei modi stabiliti dalla legge*», così si esprime la disposizione XIV trans. e fin. Cost.

Ragioni e presupposti della disposizione sono, per vero, evidenti, consistendo, i primi, nella necessità di conciliare la volontà di mantenere in vita l'Ordine Mauriziano – per non disperderne la risalente e meritevole presenza sociale nonché, appunto, per evitare ricadute negative sul piano dei rapporti con la S. Sede – con un rinnovato quadro costituzionale in ragione del quale l'esplicita abolizione dei titoli nobiliari e la decisa affermazione del principio di eguaglianza – unitamente alla necessità (ovvero, più prosaicamente, alla opportunità politica) di espungere dall'ordinamento ogni riferimento alle istituzioni previgenti – avrebbe diversamente dovuto condurre alla necessaria e generalizzata caducazione di tutti gli ordini cavallereschi, Mauriziano compreso.

Quanto ai secondi, non può non riconoscersi come, più o meno consapevolmente, la disposizione costituzionale muova dall'implicito riconoscimento per cui l'Ordine Mauriziano si troverebbe nella piena disponibilità

delle istituzioni repubblicane, avendo sostanzialmente perso l'originaria caratterizzazione dinastica ovvero la sua inerenza alla dinastia di Casa Savoia o ancora ogni legame con la S. Sede.

In realtà, la questione – che richiama il tema più generale della effettiva natura giuridica dell'Ordine – era tutt'altro che pacifica, risultando piuttosto sostanzialmente trascurata dallo stesso Costituente.

Ciò tuttavia non toglie che ad una più approfondita analisi essa conservi una certa consistenza – sia pur riproducendosi in termini significativamente diversi – tanto da rappresentare, in questa ulteriore versione, elemento tra i più significativi nell'orientare l'interpretazione della disposizione costituzionale o quantomeno nello spingere verso letture meno legate al dato testuale, come meglio si vedrà di qui a poco.

#### 7. *La conformazione repubblicana dell'Ordine Mauriziano nella legislazione di prima attuazione: b) l'ecclesiasticità residua*

Nell'assicurare la permanenza in vita dell'Ordine Mauriziano quale ente ospedaliero, la XIV disp. trans. e fin. Cost. riserva peraltro alla legge la disciplina dei relativi modi di funzionamento.

L'indicazione ha trovato attuazione con la legge n. 1596 del 1962 – recante appunto «*Nuovo ordinamento dell'Ordine Mauriziano in attuazione della XIV disposizione finale della Costituzione*» – che, in parte superando i confini materiali della riserva, può essere riguardata anche quale una sorta di interpretazione autentica rispetto alla reale portata della stessa disposizione costituzionale ma che, in questa sede, ci si può limitare a ricordare unicamente in ragione dell'assetto organizzativo e funzionale che essa delinea.

In particolare, ciò che merita osservare, sul punto, è che la legge n. 1596/1962 considera in termini particolarmente ampi il ruolo dell'Ordine Mauriziano, disciplinandone in senso conforme lo stesso assetto organizzativo, ma soprattutto confermandone l'unitarietà funzionale ed organizzativa.

In effetti, apparentemente riprendendo la previsione costituzionale, la legge (art. 1) esordisce statuendo che «*l'Ordine Mauriziano è conservato come ente ospedaliero*» e tuttavia essa stessa non manca immediatamente di precisare che rimangono intatti, in capo all'Ordine, «*tutti gli altri compiti in materia di beneficenza, di istruzione e di culto, da esercitarsi in conformità della presente legge*», andando quindi ben oltre la mera caratterizzazione ospedaliera dell'ente.

La valenza ecclesiasticistica dell'Ente, riconfermata sul piano anzitutto

funzionale<sup>30</sup>, trova un significativo riscontro sul piano strutturale ed organizzativo<sup>31</sup>.

All'estensione del riconoscimento va poi riconnessa la riaffermata conduzione dell'Ordine Mauriziano sul piano pubblicistico: l'ente «*ha personalità giuridica di diritto pubblico*» ed è «*posto sotto l'altro patronato del Presidente della Repubblica e la vigilanza del Ministero dell'Interno*»: così l'art. 2 della legge, che in questo modo finisce con l'introdurre un elemento ambiguo e fortemente problematico rispetto alla valutazione complessiva della disciplina dell'Ente<sup>32</sup>, la cui difficile lettura è del resto ben testimoniata dalle oscillazioni della giurisprudenza amministrativa – sulla quale più oltre – che di esso si è occupata intorno alla prima metà degli anni settanta<sup>33</sup>.

#### 8. *La crisi e la riconfigurazione normativa dell'Ente Ordine Mauriziano: l'impostazione del decreto n. 277 del 2004*

Di là di tali considerazioni – sulle quali si avrà modo, sia pure parzialmente, di ritornare – il dato da evidenziare ai nostri fini attuali è rappresentato dalla considerazione strettamente unitaria dell'Ente, che la legislazione repubblicana ribadisce, confermando una opzione di fondo destinata tuttavia ad entrare in crisi solo in un secondo momento, ovvero quale effetto della condizione di dissesto economico-finanziario in cui esso si trova progressivamente invischiato a partire dai primi anni del 2000.

Ad onta del fatto che si tratta di un Ente oggetto di una specifica garanzia costituzionale è in particolare il legislatore dell'emergenza a farsi carico di operare sull'assetto originario, con un intervento che è in effetti da interpre-

---

<sup>30</sup> Tanto direttamente («compiti di culto») che indirettamente («compiti di beneficenza ed istruzione»).

<sup>31</sup> Si consideri, in particolare, lo *status* dell'Ordinario diocesano, che diversamente dai restanti componenti del Consiglio di amministrazione è da considerare componente *de iure*. Ciò significa che l'apporto dell'esecutivo rispetto alla nomina è quindi formale e piuttosto da collegarsi alla investitura – ovvero alla concreta entrata in funzione – del Consiglio nel suo complesso.

<sup>32</sup> Basti considerare che la personalità pubblica essendo, di necessità, riferita all'Ente nel suo complesso, finisce con l'assistere l'intero novero delle attività e quindi, tra queste, di quelle che rispetto alle attività ospedaliere sarebbero più difficilmente suscettibili di venire ricondotte nell'area di diretta incidenza dei pubblici poteri.

<sup>33</sup> La natura pubblica del Mauriziano, affermata sul piano normativo, è stata più volte ribadita anche dalla giurisprudenza ed in riferimento all'assetto derivante dal decreto n. 277/2004. Si veda, da ultimo, *Corte Cass., SS. UU. Civ.*, ord. 21 marzo 2013, n. 7046, dichiarativa della giurisdizione del giudice amministrativo, in *www.olir.it*

tare nei termini di una vera e propria soluzione di continuità rispetto al dato normativo previgente.

È pressoché immediatamente percepibile, invero, pur ad una sommaria lettura, il ribaltamento di prospettiva entro cui il legislatore dell'emergenza si colloca: il decreto n. 277/2004 si fa chiaramente carico di riscrivere l'assetto organizzativo dell'Ente e ridefinirne le competenze, lungo una dimensione prospettica che però tradisce una sorta di reinterpretazione evolutiva del dato costituzionale di riferimento (ovvero, *in primis*, proprio della disp. XIV).

In particolare, a risultare significativamente incisa dal decreto è l'idea per cui l'Ordine Mauriziano, pur nella diversa veste repubblicana di ente ospedaliero, andrebbe salvaguardato nella sua unitarietà ovvero quale un tutt'uno, in senso tanto organizzativo che funzionale.

Più concretamente, un tale esito di rottura nei confronti dell'assetto tradizionale è da ricondurre ad una duplice, concomitante e concorrente, azione riformatrice: da un lato, il decreto si fa carico di rideterminare la dotazione patrimoniale dell'Ente ospedaliero, che viene ridefinita negli stretti limiti della disponibilità delle strutture necessarie all'espletamento dell'attività ospedaliera; dall'altro, viene istituita una distinta entità (la Fondazione, appunto) cui viene destinato il patrimonio residuo ed a cui, in buona sostanza, viene riconosciuto il compito di provvedere al risanamento del dissesto finanziario dello stesso, evidentemente attraverso una incisiva e decisiva (per la stessa riconoscibilità storica dell'Ente, evidentemente) azione di dismissione patrimoniale.

E quindi, anzitutto, «*L'Ente Ordine Mauriziano di Torino (...) conservato come ente ospedaliero fino alla data di entrata in vigore della legge con la quale la Regione Piemonte ne disciplinerà la natura giuridica e l'inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario della regione (...) È costituito dai presidi ospedalieri Umberto I di Torino e Istituto per la ricerca e la cura del cancro (IRRC) di Candiolo*», mentre il «*patrimonio immobiliare e mobiliare*» che residua, «*è trasferito alla Fondazione*», cui compete, fundamentalmente, «*operare per il risanamento del dissesto finanziario dell'Ente*» (così, in buona sostanza, gli artt. 1 e 2 del decreto).

#### 9. *Lo svolgimento della legislazione regionale ed il conseguente contenzioso costituzionale (sent. n. 173/2006)*

Come le indicazioni testé riportate anticipano chiaramente, il decreto lascia comunque – doverosamente – alla legge regionale il compito di disci-

plinare natura giuridica ed inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario regionale dell'Ente, che quindi sino alla data in vigore di tale legge era legittimato a continuare lo svolgimento della propria attività «secondo le vigenti disposizioni previste dallo statuto e dalla legge 5 novembre 1962, n. 1956».

Per questa parte, il decreto sembrerebbe voler delineare in capo alla Regione un'ampia discrezionalità, consentendo in particolare ad essa di incidere liberamente sulle finalità dell'Ente originario che si appalesino come ulteriori rispetto a quella propriamente ospedaliera (ovvero le finalità di istruzione e di culto, siccome ribadite, in particolare, dalla stessa legge n. 1596/1962).

Stabilendo tuttavia che l'ente è costituito dai (soli) «*presidi ospedalieri Umberto I di Torino e Istituto per la ricerca e la cura del cancro (IRRC) di Candiolo*», il decreto non fa altro che riconoscere quella ospedaliera come finalità unica dell'Ente, come ben può dedursi considerando che una diversa determinazione regionale sarebbe stata in fondo destinata a rimanere sostanzialmente sulla carta, proprio perché non supportata da una coerente dotazione patrimoniale.

È d'altra parte proprio su tale ultimo aspetto – l'effettiva consistenza immobiliare appannaggio dell'Ente – piuttosto che sulla questione della riconfigurazione funzionale di quest'ultimo che – assai significativamente, dati i tempi – l'attenzione della Regione è andata concentrandosi più decisamente.

In effetti, la legge regionale del Piemonte n. 39 del 24 dicembre 2004 – approvata, si noti, nelle more della conversione dello stesso decreto – va ben al di là delle finalità delineate dalla sua stessa rubrica, che la vorrebbero intesa alla mera «*costituzione dell'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino*».

Se da un lato, coerentemente alle indicazioni del decreto, la legge regionale prelude alla costituzione dell'ente Ordine Mauriziano di Torino in «*Azienda Sanitaria Ospedaliera (ASO), con personalità giuridica pubblica e con autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, denominata "Ordine Mauriziano di Torino"*», sono però, dall'altro, le ulteriori disposizioni della legge dichiaratamente intese ad adeguare alla nuova realtà normativa l'intero sistema sanitario regionale a tradire le reali intenzioni della Regione.

Si allude, in particolare, alla modifica che l'art. 8 della legge che ci occupa introduce alla legge regionale del Piemonte n. 39 del 22 settembre 1994, contenente l'elenco delle Aziende ospedaliere e dei presidi ospedalieri afferenti ed al conseguente riassetto della dotazione immobiliare di alcune delle aziende sanitarie ivi contemplate (si veda in particolare l'allegato B) ed in ragione della quale (art. 4, primo comma) «*i beni immobili, i beni mobili,*

*le immobilizzazioni immateriali e le scorte sanitarie nei presidi ospedalieri di Lanzo Torinese e Valenza e che alla data di entrata in vigore della presente legge sono già stati trasmessi a titolo di comodato alle Aziende sanitarie territorialmente competenti, sono definitivamente attribuiti, a titolo non oneroso, al patrimonio delle Aziende sanitarie locali medesime».*

Forse sottintendendo una interpretazione estensiva (!?) della disposizione del decreto n. 277 – che come sappiamo si riferisce espressamente ai presidi ospedalieri Umberto I di Torino e Istituto per la ricerca e la cura del cancro (IRRC) di Candiolo –, la Regione da quindi per formalizzato il passaggio definitivo nella proprietà dell'Ente Ordine Mauriziano di ulteriori beni – anzitutto i presidi ospedalieri, appunto, di Lanzo Torinese e Valenza – che, stante il tenore letterale del decreto, risulterebbero diversamente esclusi dal trasferimento; di beni cioè che il decreto vorrebbe diversamente trasferiti al patrimonio (non già dell'Azienda ospedaliera ma) della Fondazione, giusto il disposto dl suo art. 2, comma 2, e che dovrebbero essere conseguentemente esclusi da ogni potere di intervento da parte della Regione.

Prevedibile, su tali basi, l'immediata reazione del Governo, che rivendicando a sé solo il potere di incidere sulla consistenza patrimoniale dell'Ordine Mauriziano ed in particolare della Fondazione ricorre innanzi alla Corte Costituzionale per vedere riconosciuta l'illegittimità costituzionale della legge regionale ed altrettanto prevedibile la decisione del Giudice delle leggi, il quale può agevolmente fondare la sentenza di accoglimento del ricorso governativo sul chiaro dato testuale del decreto n. 277, che, espressamente riferendosi ai soli presidi ospedalieri Umberto I di Torino e Istituto per la ricerca e la cura del cancro (IRRC) di Candiolo, senz'altro trasferisce (non già all'ente ospedaliero ma bensì) alla Fondazione la proprietà dei beni in contestazione, implicitamente precludendo ogni intervento regionale sul punto<sup>34</sup>.

Ed infatti, ad avviso della Corte, «la norma regionale impugnata, operando un diretto trasferimento da una persona giuridica del tutto estranea all'ordinamento sanitario regionale – qual è la Fondazione Ordine Mauriziano – ad una Azienda sanitaria locale, incide sul patrimonio della persona stessa e rientra quindi nella materia dell'ordinamento civile, riservata allo Stato, in via esclusiva, dall'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione».

---

<sup>34</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 173 del 2006.

10. *Le criticità della riforma al più recente vaglio della Corte Costituzionale (sent. n. 263/2012): a) il rapporto con la garanzia costituzionale di permanenza in vita*

In buona sostanza, nell'impostazione della sentenza n. 173/2006, i dubbi relativi alla fondatezza del ricorso governativo sono superati agevolmente sulla sola base del dato normativo coinvolgente l'assetto delle competenze legislative tra Stato e Regione (art. 117 Cost.), alla cui luce viene letto il riferimento letterale, operato dal decreto in contestazione, agli immobili sedi dei presidi ospedalieri di Lanzo e Valenza.

Ben poco spazio è invece riservato – quantomeno *prima facie* – al tema della effettiva estensione della garanzia di permanenza in vita appannaggio dell'Ordine Mauriziano di cui alla disposizione XIV trans e fin. Cost., tema che, a ben vedere, costituisce invece il vero e proprio *punctum dolens* della questione.

Si affaccia in tal modo un profilo di criticità dell'impianto interpretativo – una lacuna, se si vuole declinarla in questi termini – che non manca di condizionare la Corte anche in occasione della decisione più recente.

Al riguardo, peraltro, merita riconoscere da subito che l'atteggiamento della Corte può risultare in qualche misura indotto dallo stesso tenore delle doglianze delle parti e, conseguentemente, dalle stesse indicazioni emergenti dalla ricostruzione del giudice *a quo*.

Come già si è accennato in premessa, la questione di legittimità costituzionale giunta più di recente al vaglio della Corte si innesta su di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di indennizzo per l'indebito utilizzo, da parte dell'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino, dell'immobile nel quale ha sede l'ospedale Umberto I di Torino.

Posto che l'utilizzo suddetto trova legittimazione – a vario titolo – nelle citate disposizioni degli articoli 1 e 2, comma 2, del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, come convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, negli articoli 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2009, n. 39 e nell'articolo 1, comma 1350, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, la questione di illegittimità costituzionale avente ad oggetto le citate disposizioni è evidentemente intesa in ultima analisi a produrre il venire meno della proprietà del bene in capo all'Azienda ospedaliera, il conseguente suo riconoscimento in capo alla Fondazione e, per l'effetto, il riconoscimento, in capo alla stessa, del diritto a conseguire l'indennizzo per l'utilizzo (coerentemente da considerarsi come indebito) dell'immobile in contestazione.

Chiarito nei suddetti termini il profilo della rilevanza della questione di costituzionalità, le indicazioni di maggiore interesse ai nostri fini non posso-

no che pervenire dagli indicatori assunti a sostegno della sua non manifesta infondatezza.

Ad una prima impressione, peraltro, le argomentazioni del giudice *a quo* riferite a tale profilo sembrano coinvolgere in maniera più diretta e decisa di quanto non sia avvenuto in precedenza il rapporto tra la normativa di riordino/riconversione dell'Ente Ordine Mauriziano e l'esplicita garanzia di permanenza in vita di cui alla disposizione XIV trans. e fin. Cost.

In effetti, come pure i giudici costituzionali hanno cura di ricordare preliminarmente nel motivare la propria decisione, ad avviso del rimettente, «le disposizioni legislative censurate, attuando la scissione dell'Ente Ordine Mauriziano in due soggetti distinti – l'ASOM e la FOM – dotati di propri patrimoni funzionalmente connessi ai compiti svolti da ciascuno di essi, sarebbero incompatibili con la citata XIV disposizione finale della Costituzione, non essendo stata rispettata l'unitarietà dell'Ordine ed il complesso delle finalità da esso *ab origine* perseguite».

«In particolare» – ricordano ulteriormente i giudici costituzionali – «il rimettente segnala che mentre all'ASOM è attribuito l'esercizio dell'attività ospedaliera, alla FOM è demandato il compito di procedere al risanamento finanziario dell'Ente e di procedere alla conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale a questo appartenente. Nulla, invece, è detto quanto ai residui compiti attinenti alla beneficenza, istruzione e culto».

In realtà, posta in questi termini la sottolineatura non può dirsi assistita dalla effettiva indicazione delle ragioni giuridiche che ne assisterebbero la fondatezza; in questo senso, essa deve essere apparsa così poco convinta da risultare, nei fatti – si consenta il gioco di parole – tutt'altro che convincente, tanto da indurre la Corte ad affrontare lo specifico tema senza l'attenzione che diversamente esso avrebbe meritato.

#### 11. b) *la supposta violazione dell'art. 42 Cost. e del canone della ragionevolezza*

Per intanto merita osservare – quantomeno nei termini necessari alla doverosa completezza di ricostruzione – come, per gli altri profili di (supposta) incostituzionalità, sia i rilievi di parte attrice che le controdeduzioni della convenuta e, in definitiva, le argomentazioni assunte dal rimettente a sostegno della questione di legittimità costituzionale, ricalchino pressoché pedissequamente<sup>35</sup> l'impostazione del tema già affacciata a sostegno della

---

<sup>35</sup> Una qualche differenza può forse rilevarsi proprio in ragione di una maggiore attenzione (ben poca cosa, per la verità) che sembrerebbe essere stata dedicata, in quest'ultima occasione, al significato

questione già decisa, con il rigetto, dalla citata sentenza n. 173/2006.

A venire riproposto all'attenzione dei giudici costituzionali è, in particolare, il profilo di incostituzionalità derivante dalla supposta violazione dell'art. 42 della Costituzione «in relazione all'art. 1 del Primo protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848», atteso che – ad avviso del rimettente – «prevedendo l'assegnazione all'ASOM dei beni mobili ed immobili funzionalmente connessi allo svolgimento della attività ospedaliera, dette disposizioni avrebbero sottratto alla FOM una parte rilevante del patrimonio dell'Ordine Mauriziano senza ricorrere allo strumento espropriativo, in assenza di qualsivoglia indennizzo e delle garanzie procedurali connesse all'utilizzo di tale strumento».

Di più.

Ad avviso dello stesso rimettente, le disposizioni censurate «violerebbero gli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione, apparendo in contrasto col canone della ragionevolezza per un verso attribuire alla FOM lo scopo di valorizzare e conservare il patrimonio di sua proprietà e di procedere al risanamento della situazione finanziaria del cessato Ordine Mauriziano, privandola, per altro verso, di tutti i beni attribuiti alla ASOM e connotando la gran parte di quelli attribuiti col carattere della indisponibilità».

## *12. Le argomentazioni della Corte tra petizioni di principio e motivazioni apparenti*

A fronte di rilievi incidenti su profili tanto diversificati, la posizione della Corte non può che porsi come complessa ed articolata.

A non risultare univoco è, anzitutto, il tenore stesso della decisione, che si connota come “di merito” unicamente con riferimento alle censure rivolte nei confronti delle disposizioni di parte statale ovvero, da un lato, degli articoli 1 e 2, comma 2, del decreto-legge n. 277/2004 e, dall'altro, dell'art. 1, comma 1350, della legge n. 296/2006.

Diversamente, ad avviso della Corte, le censure rivolte agli artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte n. 39/2004 sono inammissibili.

Tanto perché, in buona sostanza, nessuna delle disposizioni censurate «ha come effetto né la scissione dell'Ente Ordine Mauriziano, né la proce-

---

garantista della disposizione XIV. Ciò che peraltro, come meglio vedremo in seguito, non è risultato sufficiente ad indurre i giudici costituzionali ad affrontare approfonditamente la questione.

dura attraverso la quale è stata disposta la dotazione patrimoniale dei due soggetti in tal modo creati, né, infine, la determinazione dei beni destinati a costituire siffatta dotazione patrimoniale»<sup>36</sup>, effetti, questi, che appaiono per vero tutti prodotti in via diretta dalle disposizioni statali oggetto della eccezione di incostituzionalità.

Come anticipato in premessa, le censure mosse nei confronti delle disposizioni di fonte statale sono diversamente riconosciute infondate.

In buona sostanza, secondo gli stessi giudici costituzionali, ad una valutazione coinvolgente il merito delle censure di costituzionalità avanzate, le disposizioni in questione non risultano violare né la disposizione XIV trans. e fin. Cost., né l'art. 42 Cost. né tantomeno si pongono in contrasto con il canone della irragionevolezza, nei termini prospettati dal giudice *a quo*.

Per la verità, quella che abbiamo testé declinato nei (doverosi) termini di una valutazione di merito non appare pienamente assistita da un adeguato supporto argomentativo e, sotto tale profilo, non risulta del tutto convincente.

Siffatta notazione merita peraltro di venire meglio circostanziata.

Più precisamente occorre distinguere in relazione ai diversi profili di incostituzionalità fatti valere dal ricorrente e suffragati dalla ordinanza di rimessione del giudice *a quo*.

Di là del merito delle argomentazioni addotte sul punto, è in particolare difficile disconoscere che la Corte ne abbia fornito una indicazione esaustiva, per ciò che più specificamente concerne la supposta violazione dell'art. 42 Cost. e del principio di ragionevolezza.

Quanto al primo profilo (la supposta violazione dell'art. 42 Cost.), la conclusione relativa alla «non pertinenza dell'invocazione delle disposizioni costituzionali invocate quale parametro violato» è assistita da una motivata considerazione del fenomeno considerato come «del tutto estraneo alla ipotesi espropriativa».

Una tale considerazione fonda in particolare sul decisivo rilievo per cui trattasi di «attribuzione dei beni pubblici, già appartenenti ad un soggetto investito di una determinata funzione, ad altro soggetto, parimenti connotato dai requisiti propri dell'ente pubblico, che, a seguito della scomparsa del primo, ne viene ad esercitare i compiti», ciò che, in definitiva, ben può dirsi comportare «anche la inconferenza del richiamo alla disciplina relativa alla

---

<sup>36</sup> Per i giudici costituzionali, cioè, «Sul punto, la ordinanza di rimessione incorre nell'errore che viene definito con l'espressione *aberratio ictus*, in quanto essa si propone di sollecitare il sindacato di legittimità costituzionale di disposizioni, gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte n. 39 del 2004, il cui effetto non è quello lamentato come indice di incostituzionalità dello stesso rimettente».

indennità di esproprio» (si citano al riguardo le sentenze n. 313 del 1988 e n. 68 del 1959).

Analogamente, quanto al secondo profilo, sembrano assolvere ai doverosi oneri di motivazione le considerazioni con le quali si neutralizza l'«asserita irragionevolezza delle disposizioni statali censurate, nella parte in cui esse determinerebbero – sia qualitativamente, dato il vincolo di indisponibilità, sia quantitativamente, data la contestuale attribuzione al patrimonio della ASOM – la dotazione patrimoniale della Fondazione in misura inidonea al perseguimento degli scopi assegnati alla medesima (...).

Sotto il primo profilo, la Corte rileva che le censure sono in realtà «frutto di una petizione di principio, risultando, invece, dalle non smentite allegazioni della Regione Piemonte, che una consistente parte del patrimonio della Fondazione è stato dismesso, con cospicui controvalori finanziari, tramite cessione in favore della detta Regione»; quanto al secondo, si ribadisce che «la destinazione di taluni beni, già di proprietà dell'Ente, alla ASOM – la cui consistenza rientra nella discrezionalità del legislatore, che, nel caso in oggetto, non trasmoda in scelte irragionevoli – è stata resa necessaria dalla esigenza, garantita a livello costituzionale, di rendere possibile la prosecuzione dell'attività da questa svolta quale ente ospedaliero».

13. *In particolare, le ambiguità interpretative sul tema centrale della questione di costituzionalità: l'estensione oggettivo-materiale della garanzia costituzionale*

Ben altre sono invece – questo l'aspetto che più merita rimarcare ai nostri fini – le osservazioni indotte dalla lettura delle motivazioni sul punto relativo alla supposta violazione della disposizione XIV trans. e fin. Cost.

Anche su tale punto, la Corte è, in effetti, tranciante.

A suo avviso, infatti, è da ritenere che «il legislatore, lungi dal violare la XIV disposizione transitoria e finale della Costituzione, con l'avvenuta scissione dell'originario Ente in due nuovi soggetti, l'uno volto alla gestione delle pregresse passività finanziarie, l'altro destinato alla prosecuzione dell'attività ospedaliera – prosecuzione, come detto, ineludibile per espresso dettato costituzionale – abbia predisposto, invece, un doveroso strumento per il rispetto del precetto costituzionale dettato dalla norma, che viceversa si assume, erroneamente, essere stata violata: si è, infatti, in tal modo resa possibile, pur nella situazione di dissesto finanziario, la continuazione dell'attività dell'ente ospedaliero».

Come a dire che ciò che la garanzia costituzionale copre sono le sole

attività ospedaliera dell'Ente e che quindi ciò che conta, in ragione della disposizione costituzionale, è il solo permanere della finalità ospedaliera dell'Ente.

Null'altro però viene detto, al riguardo.

Sicché, sotto tale profilo, rimane difficile sfuggire alla sensazione che l'affermazione conclusiva della Corte, sul punto, non costituisca altro che una vera e propria petizione di principio o, se si preferisce, non rappresenti che una motivazione (solo) apparente.

14. *I termini della questione, le alternative non considerate. Gli argomenti a sostegno di una interpretazione ampia della garanzia di permanenza in vita dell'Ordine Mauriziano ...*

In effetti, che quella fatta propria dalla Corte sia una interpretazione tutt'altro che scontata e pacifica è circostanza facilmente verificabile.

A più livelli e cioè tanto sul piano meramente teorico che ponendo mente alla interpretazione che di quella disposizione ha fatto la giurisprudenza amministrativa.

Quanto al primo profilo, uno sguardo un po' più approfondito alla disposizione XIV consente di realizzare che essa si presta, di per sé stessa, a venire interpretata, altrettanto legittimamente, in due sensi diametralmente opposti e cioè tanto come garanzia da riferirsi esclusivamente alle attività ospedaliere dell'Ente che quale strumento di salvaguardia complessiva dello stesso, nella sua originaria unità strutturale e funzionale e quindi per riguardo anche ai suoi compiti ulteriori.

D'altra parte, che gli stessi elementi di ordine testuale possano – al di là delle apparenze – condurre ad interpretare il contenuto garantistico della disposizione che ci occupa come inteso a salvaguardare in senso più ampio l'intero catalogo delle finalità statutarie dell'Ordine Mauriziano e, quest'ultimo, nella configurazione strutturale consolidata, è consapevolezza che ha caratterizzato lungamente l'interpretazione giurisprudenziale, in particolare della giurisprudenza amministrativa<sup>37</sup>.

Quest'ultima è in effetti apparsa ampiamente propensa a sottolineare come, in buona sostanza, affermando che l'Ordine Mauriziano «è conservato», la disposizione sembrerebbe volere andare ben al di là della semplice

---

<sup>37</sup> Cfr., in particolare, *Cons. Stato, sez. I, parere 13 giugno 1975, n. 1236*, in *Cons. Stato*, 1976, pp. 884 ss.; *Tar Valle d'Aosta, sent. 19 febbraio 1976 n. 3*, in *Le Regioni*, 1979, p. 181; *Cons. Stato, sez. IV, sent. 18 ottobre 1977, n. 875*, in *Le Regioni*, 1979, pp. 198 ss.

esclusione dello stesso da una soppressione altrimenti automatica – attesa l'incompatibilità costituzionale delle sue funzioni cavalleresche, le uniche, invece, di per sé distoniche rispetto al nuovo quadro di costituzionalità – ovvero dal raggiungimento di un risultato ultimativo per il quale sarebbe in effetti stato più congruo il ricorso ad una diversa espressione.

Di più, giacché, in questa dimensione prospettica, ben potrebbe farsi leva sull'ulteriore circostanza per cui, a ben vedere, è la stessa locuzione “ente ospedaliero” a consentire di andare oltre l'esercizio esclusivo dell'attività di cura, ricovero ed assistenza degli infermi, risultando al riguardo decisivo il rilievo per cui nel significato assunto dalla formula, all'epoca dell'entrata in vigore del testo costituzionale «sotto la denominazione di ente ospedaliero» andavano inclusi «tutti gli enti pubblici da cui dipendono ospedali, qualunque sia l'ordinamento di detti enti, e qualunque sia l'ambito territoriale nel quale essi operano» (così, in particolare, l'art. 1, comma 2, del r.d. 30 settembre 1938, n. 1631, recante «norme generali per l'ordinamento dei servizi sanitari e del personale sanitario degli Ospedali»).

Parrebbe invero dedursene che la formula in questione «ben si prestava a designare un ente che, come nel caso, esplicava altri fini – di beneficenza, di istruzione e di culto – in aggiunta a quella di assistenza a mezzo di propri ospedali», con la conseguenza ulteriore per cui, in buona sostanza, trattasi solo «di un modo sintetico ed ellittico per designare l'Ordine nel complesso dei suoi fini», idoneo «a designare l'Ordine Mauriziano quale istituzione residuata dal precedente ordinamento ed esplicante in aggiunta al fine di assistenza ospedaliera anche altri compiti di beneficenza, di istruzione e di culto».

Ed ancora, ad agire nello stesso senso interverrebbero valutazioni concernenti l'ambito di riferimento della riserva di legge posta dalla medesima disposizione costituzionale: la sua limitazione materiale al solo funzionamento dell'Ente – chiaramente emergente dal confronto tra la formulazione approvata e l'ulteriore proposta in sede costituente<sup>38</sup> – finirebbe in questo caso per confermare «l'intento del costituente di conservare l'Ordine nella sua globalità».

---

<sup>38</sup> In conclusione, «tale precisa determinazione esclude qualsiasi autorizzazione al legislatore ordinario ad introdurre norme che intacchino l'essenza e il modo di essere dell'Ordine; essa importa invece solo un mandato a regolamentare le modalità di funzionamento dell'ente conservato nella sua globalità»: così *Tar Valle d'Aosta*, nella sentenza citata alla nota che precede.

15. ... e quelli a sostegno di una interpretazione stretta

Una interpretazione della disposizione costituzionale diversamente intesa a restringere il campo di operatività della garanzia di esistenza in vita appannaggio dell'Ordine Mauriziano fonda anzitutto su un più compiuto esame dei suoi lavori preparatori.

In questa dimensione prospettica, si è così osservato che «l'Assemblea costituente non manifestò affatto l'intenzione di dare una garanzia costituzionale all'Ordine Mauriziano, ma soltanto la preoccupazione che la caducazione degli ordini cavallereschi – conseguente implicitamente alla norma sull'abolizione dei titoli nobiliari – non travolgesse l'Ordine Mauriziano, il quale perseguiva anche altre finalità ed era titolare di un consistente patrimonio».

È fisiologica, in questo caso, a ben vedere, la sottolineatura del dato sistematico ovvero della collocazione della disposizione che ci occupa nel contesto dell'ampia opera di smantellamento del sistema di conferimento dei titoli nobiliari divenuto irrimediabilmente distonico rispetto all'innovato quadro di riferimento costituzionale, fondato sul principio di eguaglianza<sup>39</sup>.

Ovvie le conseguenze in ordine alla natura stessa della disposizione, che, su queste basi, viene coerentemente «intesa non già come norma proiettata nel futuro a garanzia dell'Ordine e dei suoi fini, bensì come norma con valore transitorio di esenzione dell'Ordine dalla soppressione automatica; l'inserimento della norma in Costituzione si spiegherebbe con la considerazione che, cadute le finalità cavalleresche non più compatibili con l'ordinamento repubblicano, all'Ordine residuavano altre finalità (quelle di assistenza ospedaliera, di beneficenza, di istruzione e di culto) che invece ben si accordavano con il nuovo ordinamento e che meritavano di non essere travolte dall'abolizione dell'ente, ma di essere ancora svolte, naturalmente in regime di soggezione alla legge e non più ad atti normativi di prerogativa sovrana».

---

<sup>39</sup> Ed infatti il rinvio alla legge «nasceva dall'intenzione di superare il regime giuridico speciale dell'Ordine (...) e di ricondurre l'Ordine, come afferma l'on. Giua, entro la disciplina che avrebbe dovuto essere data dalla legge generale sugli enti di pubblica utilità e sugli istituti di beneficenza».

16. *Le problematiche indicazioni della giurisprudenza amministrativa. L'interpretazione degli anni settanta-novanta: a) il rifiuto delle operazioni di scorporo e le sue ragioni iniziali: unitarietà formale vs. unitarietà sostanziale*

Come già emerge incidentalmente da quanto testé riportato, la giurisprudenza – in massima parte amministrativa – che ha avuto il compito di occuparsi della normativa di prima applicazione della disposizione costituzionale (ovvero della già ricordata legge 5 novembre 1962, n. 1596) ed in particolare delle questioni connesse all'inserimento dell'Ordine Mauriziano nel sistema sanitario pubblico (a partire dalla legge n. 132 del 1968), ha risentito delle ambiguità che ne caratterizzano la formulazione letterale, senza preoccuparsi di individuare percorsi ed elementi interpretativi ulteriori rispetto a quelli derivanti dall'interpretazione del dato testuale, considerato in sé o, al più, secondo un criterio, per così dire, sistematico-minimale ovvero di mera collocazione toponomastica.

In effetti, ad uno sguardo d'insieme si può ricavare l'impressione che essa non sia riuscita ad assumere una posizione consolidata su alcuni snodi essenziali della disposizione XIV e ciò al di là, si badi bene, della sostanziale convergenza degli esiti (quantomeno di quelli iniziali).

In particolare, per quanto univocamente propensa a ribadire la specialità della condizione giuridica dell'Ordine Mauriziano ovvero l'idoneità della disposizione costituzionale a garantirne, nel senso più ampio, l'originaria caratterizzazione strutturale (l'unitarietà formale-organizzativa) e l'intero novero dei fini costitutivi (l'unitarietà sostanziale-funzionale)<sup>40</sup>, quella giurisprudenza non appare del tutto convergente per riguardo al tema della effettiva natura transitoria della disposizione XIV e della reale estensione della riserva di legge da essa posta a garanzia dell'Ordine Mauriziano<sup>41</sup>.

A tale ultimo riguardo, le divergenze concernono la possibile caratterizzazione quale speciale della riserva di legge di cui alla disposizione costituzionale.

Diversamente da quanto ritenuto dal Consiglio di Stato in funzione consultiva – secondo il quale, in buona sostanza, la disposizione XIV ha inteso «stabilire la riserva di una legge ordinaria che riguardasse, specificamente, l'Ente suddetto» –, il Tar Valle d'Aosta ritiene che detta riserva non vada qualificata come speciale potendo conseguentemente ritenersi soddisfatta.

---

<sup>40</sup> Ed infatti, la giurisprudenza in questione è decisa nel contrastare le pretese espropriative e le conseguenti iniziative messe in campo dalla Regione Piemonte nei confronti dell'Ordine Mauriziano.

<sup>41</sup> Il richiamo è alla giurisprudenza detagliata *retro*, *sub* nota 41.

ta attraverso l'emanazione di una legge generale che si applichi (non solo) all'Ordine Mauriziano, e quindi risultando la strada della specialità il frutto di una scelta legislativa non certo necessaria ma comunque consentita.

Per la verità, la divergenza risulta assorbita dal preliminare riconoscimento – comune al Tar come al Consiglio di Stato – per cui la disposizione costituzionale «ha voluto confermato l'Ordine medesimo nella sua struttura unitaria di ente con molteplicità di fini»: ne deriva infatti, in ogni caso, l'illegittimità di provvedimenti normativi intesi a determinare lo scorporo tra le attività dell'Ente e la loro conseguente riconduzione a due assetti organizzativi distinti e separati.

Il punto ovvero la concreta estensione del riconoscimento – che evidentemente costituisce il vero e proprio nucleo centrale della questione interpretativa, come conferma la successiva presa di posizione del Consiglio di Stato, questa volta in sede giurisdizionale – è peraltro ben più problematico di quanto possa apparire a prima vista.

Perché poi occorre stabilire se e fino a che punto la garanzia di unitarietà possa spingersi nel determinare la regolamentazione speciale dell'Ordine, in considerazione dell'oggettiva rilevanza pubblicistica delle attività poste in essere da quest'ultimo.

È invero evidente, come la stessa giurisprudenza amministrativa non manca di avvertire incidentalmente, che la generale inapplicabilità, all'Ordine Mauriziano, della disciplina prevista per gli enti ospedalieri «non comporta che sia inapplicabile quella parte di questa che riguarda l'esercizio dell'attività assistenziale».

Ed ancora, non è affatto detto che al riconoscimento della unità funzionale debba di necessità conseguire il rispetto della unità strutturale-organizzativa.

Lungo tale dimensione prospettica, anche un eventuale scorporo potrebbe ritenersi accettabile nella misura in cui potesse porsi come indicativo di una interpretazione evolutiva delle esigenze di tutela di cui alla previsione costituzionale e sempre che la legge (o il provvedimento amministrativo) che lo preveda si appalesi intimamente coerente e congruo rispetto al fine ultimativo del mantenimento in vita dell'Ordine Mauriziano, ovvero della sua pluralità di fini.

Il fatto è che a risultare messa in discussione dai più recenti interventi di riordino-riconversione posti in essere a seguito della crisi dell'Ordine Mauriziano è ancor più radicalmente la garanzia di sopravvivenza – in senso sostanziale – dell'intero novero dei fini e – dato non secondario – del patrimonio dedicato.

Elemento rispetto al quale i quesiti indicati costituiscono in realtà un *posterius*.

17. *b) La svalutazione della matrice ecclesiasticistica dell'Ordine Mauriziano e della sua ricaduta sistemica*

In effetti, pur con le oscillazioni che si sono sinteticamente rappresentate, la giurisprudenza pare muovere dall'implicito presupposto – più chiaramente palesato negli esiti consolidatisi sino ai primi anni Novanta – per cui l'Ordine Mauriziano avrebbe, nel corso della sua storia plurisecolare e più chiaramente con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, perso ogni legame con l'autorità ecclesiastica ovvero, più radicalmente, la propria natura religiosa.

Ciò può in qualche misura stupire atteso che quello della effettiva natura giuridica dell'Ordine, sotto il profilo, appunto, dell'originario legame con la Santa Sede è stato – come accennato in precedenza – tema ampiamente dibattuto da autorevoli giuristi dell'epoca, fermi nel rivendicarne, rispettivamente, il carattere dinastico-famigliare o l'inerenza alla Santa Sede.

Comunque sia, si spiega probabilmente anche con tale dimenticanza il fatto che quella stessa giurisprudenza abbia, di fatto, omesso di considerare seriamente se la disposizione XIV potesse effettivamente venire considerata come una norma transitoria o se piuttosto dovesse venire intesa come norma che – al di là della sua effettiva estensione materiale – si proponesse di tutelare il Mauriziano *pro futuro* e cioè non solo nell'immediatezza del mutamento di regime costituzionale ovvero nella fase di prima applicazione.

Una tale dimenticanza può anche risultare, in prima battuta, giustificata, non avendo avuto conseguenze di rilievo fintanto che, come nelle ipotesi cui abbiamo fatto riferimento, è proprio della legislazione di prima attuazione che si è fatto questione.

Ben diversamente è a dirsi, tuttavia, con riferimento alla più recente crisi dell'Ordine Mauriziano culminata nei provvedimenti infine giunti al vaglio della Corte Costituzionale: se, come si è visto, non può valersi di una interpretazione strettamente letterale della estensione contenutistica della garanzia costituzionale, l'affermazione della loro piena legittimità può diversamente fondare proprio sulla circostanza per cui essendo la garanzia di esistenza in vita dell'Ordine formalizzata in una norma di diritto transitorio non avrebbe più modo di venire invocata.

Su tali basi tuttavia, emerge in tutta evidenza quello che ben può venire considerato quale comune vizio di origine delle ricordate impostazioni interpretative che si sono date battaglia nel corso degli anni settanta e finanche – come accennato – quale punto debole della più recente impostazione data al tema dal legislatore dell'emergenza.

In questo senso, è ben più grave dell'obliterazione del dibattito sulla natura giuridica dell'Ordine Mauriziano – e veramente sorprendente al riguar-

do – la svalutazione dei profili di rilevanza ecclesiasticistica direttamente emergenti dal quadro di riferimento costituzionale, ampiamente inteso, che è andata perpetrandosi nel corso del tempo.

Difficile comprendere, per dirla diversamente ed in termini più chiari, la ragioni della completa obliterazione della disposizione costituzionale espressamente intesa a garantire – al livello dei principi generali – il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto e ciò a maggior ragione oggi, atteso che l'art. 20 Cost. – di esso, evidentemente, si tratta – pare aver definitivamente superato quella condizione in oblio in cui è stato per lunghi tratti confinato dalla stessa dottrina ecclesiasticista<sup>42</sup>.

A fronte di tale stato di fatto merita ribadire da subito l'impatto non secondario che l'art. 20 Cost. è in grado di determinare su entrambi i profili problematici evocati dalla disposizione XIV transitoria e finale ovvero tanto sulla estensione materiale della garanzia di permanenza in vita a vantaggio dell'Ordine Mauriziano che sulla estensione temporale di tale garanzia ovvero sulla natura non meramente transitoria ma piuttosto *pro futuro* della disposizione.

Va anzi aggiunto come proprio l'art. 20 Cost. vada finanche a colmare quella lacuna logico-interpretativa già segnalata come sottesa alla impostazione della veduta giurisprudenza amministrativa, pur sensibile alle più ampie istanze di tutela dell'Ordine Mauriziano.

Volendo dare conto di tale affermazione, merita anzitutto riflettere sulla peculiare estensione del significato ascritto all'art. 20 Cost. e leggerne le (implicite) relazioni con la disposizione XIV alla luce delle incertezze interpretative direttamente coinvolgenti l'effettiva natura dell'Ordine Mauriziano e, per esse, il titolo di legittimazione ad intervenire su di esso in capo alle istituzioni repubblicane.

A rilevare sotto il primo profilo è più specificamente la peculiare declinazione del principio di non discriminazione di cui l'art. 20 Cost. si sostanzia quale divieto di ingerenza a carico dei pubblici poteri, impedendo, per tale riguardo, «che sia lo Stato a dare vita ad un ente ecclesiastico a gestione pubbliche»<sup>43</sup> e che, v'è da aggiungere, lo Stato stesso o, più ampiamente, le pubbliche istituzioni accedano a forme di cogestione delle attività di detti enti<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Per una sottolineatura dell'ampio ruolo dell'art. 20 Cost. nel disvelare «le ragioni dello spazio pubblico assegnato alle Chiese e del ruolo che con ciò si affida alle religioni organizzate», MARIA CRISTINA FOLLIERO – ANTONIO VITALE, *Diritto cit.*, pp. 144 ss.

<sup>43</sup> CARLO CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 268.

<sup>44</sup> Il carattere ecclesiastico o la finalità di religione o di culto risultano in tal modo garantite in quanto rese sostanzialmente indenni da ogni intervento dei pubblici poteri, che possa tradursi

Certo, va riconosciuto che un tale arricchimento contenutistico costituisce frutto significativo di una interpretazione dottrinale che va oltre il dato testuale e può anche superare le stesse intenzioni dei Costituenti.

Ciò non toglie tuttavia che di essa possa legittimamente tenersi conto nel momento in cui si tratti di suffragare letture sistematico-ricostruttive del quadro di legittimità costituzionale, complessivamente inteso.

#### 18. *Il ruolo (pretermesso) dell'art. 20 Cost.*

In questo senso, e per quanto più specificamente interessa in questa sede, va riconosciuto che le questioni poste dall'art. 20 Cost. denotano significative assonanze con le difficoltà incontrate dagli stessi Costituenti nell'approntare la disposizione XIV.

Non può sfuggire, al riguardo, come si trattasse sostanzialmente proprio di ribadire la riconduzione sul piano pubblicistico di una entità che assumeva specifici compiti culturali (per giunta connotate in senso strettamente confessionale) tra le proprie finalità caratterizzanti, così portando a compimento un percorso che però, come pure si è accennato, non dovette risultare privo di problematicità affatto rilevanti.

Su tali basi, può in effetti rilevarsi come la disposizione XIV si spieghi sostanzialmente in ragione della peculiare natura dell'Ordine ovvero del suo inserimento nell'ambito della organizzazione dello Stato o, quantomeno, della sua riaffermata natura pubblica, secondo una caratterizzazione di fondo che evidentemente avrebbe dovuto condurre al riconoscimento di una insuperabile incompatibilità rispetto al perseguimento delle finalità di culto.

In questo senso, la disposizione XIV sfugge all'ambito regolamentativo di quello che sarà a tempo debito riconosciuto come contenuto ulteriore ed altrettanto caratterizzante dell'art. 20 Cost. nel senso testé chiarito e, sotto per tale rispetto, rischierebbe di porsi in una linea di discontinuità rispetto al dato costituzionale complessivamente inteso.

Salvo però – questo il dato da sottolineare ulteriormente – ricomporre la frattura sul piano della non discriminazione della finalità religioso-culturale, che lo Stato evidentemente si impegna a garantire pur a fronte della riconduzione dell'ente sul piano strettamente pubblicistico.

La peculiarità della situazione disciplinata dalla disposizione XIV e quin-

---

in un indebito condizionamento di modi, tempi e possibilità di realizzazione delle attività che al raggiungimento di quei fini appaiano dirette.

di delle finalità di tutela che essa è destinata a perseguire emergono qui in tutta la loro evidenza.

Più specificamente, la peculiarità consiste nel fatto che, trattandosi di un ente ricondotto sul piano pubblicistico, il vincolo di cui all'art. 20 Cost. assume un sapore ancor più eccezionale e derogatorio rispetto al principio della sovranità statale: lo Stato, invero, si autolimita nei confronti di enti inseriti nell'ambito della propria organizzazione, in ragione del fatto che essi perseguono una finalità di culto (in ipotesi estranea all'ambito degli interessi pubblici strettamente intesi) ma costituzionalmente garantita.

Ne deriva – merita sottolinearlo incidentalmente – una ricostruzione in senso conforme dell'ente – sotto il profilo della sua natura giuridica – potendosi fondatamente includere lo stesso tra quelli che autorevole dottrina ha considerato quali “enti religiosi atipici”<sup>45</sup>.

19. *L'impatto della legislazione emergenziale sulla specifica questione del significato della garanzia costituzionale e la confermata svalutazione della rilevanza ecclesiasticistica dell'Ordine Mauriziano*

Ora, la valorizzazione del legame tra la disposizione XIV e l'art. 20 Cost. è evidentemente tale da consentire di superare le possibili remore fraposte tanto ad una riconsiderazione ampia della garanzia di permanenza in vita appannaggio dell'Ordine Mauriziano quanto ad una interpretazione della stessa disposizione XIV quale norma che, riaffermativa di un principio di ordine generale, non può venire considerata come dal valore meramente transitorio, essendo diversamente invocabile a garanzia della unitarietà (quanto meno sostanziale) dell'Ente da essa considerato espressamente.

In questo contesto, diviene persino fisiologico ricondurre gli esiti degli interventi legislativi di riordino-riconversione dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino alla sostanziale sottovalutazione della rilevanza religioso-confessionale e quindi, da un diverso angolo visuale, ecclesiasticistica di quest'ultimo, nel senso che si è appena veduto.

L'intervento del legislatore dell'emergenza è in effetti tale da determinare un vero e proprio capovolgimento della prospettiva in cui tanto la legislazione di prima attuazione che la giurisprudenza amministrativa che si era fatta carico di indagarne la portata e le ricadute di ordine sistematico si erano collocate.

---

<sup>45</sup> Il riferimento è a SALVATORE BERLINGO', *Enti e beni religiosi in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992, pp. 229 ss., cui si rimanda per le opportune precisazioni del concetto.

L'incisività dell'intervento traspare con immediatezza anzitutto rispetto ai profili organizzativo-strutturali ovvero all'aspetto, per così dire, formale della unitarietà dell'Ordine Mauriziano, leso dalla sua intervenuta scissione in due distinte realtà organizzative, la ASOM e la FOM.

È pur vero che, come si è accennato in precedenza, il superamento del principio di unitarietà, inteso in senso formale, non comporta di necessità il depotenziamento della garanzia costituzionale appannaggio dell'intero numero delle finalità originarie (escluse quelle strettamente cavalleresche), occorrendo tuttavia chiedersi, a tal fine, in quale conto la disciplina di riforma abbia tenuto le finalità non ospedaliere, ovvero quelle esplicitamente non ricondotte nella disponibilità dell'ente-azienda ospedaliera.

Ebbene, già ad una prima lettura emerge che i compiti ora riconosciuti (non più all'Ordine unitariamente inteso ma) alla Fondazione – al di là di quelli connessi al risanamento economico-finanziario – appaiono ben difficilmente riconducibili all'originaria caratterizzazione funzionale dell'ente oggetto della garanzia costituzionale siccome ribadita dalla legge n. 1596/1962 e, sotto tale profilo, ben possono dirsi costituire una dotazione funzionale aggiuntiva.

È tuttavia soprattutto una ulteriore osservazione a rendere il senso profondo della cesura perpetrata, anche sotto tale più specifico profilo, nei confronti dell'impostazione originaria ovvero la circostanza per cui la disciplina attuale non prevede alcuna disposizione in ordine ai compiti di "beneficenza, istruzione e culto" diversamente previsti dall'art. 1 della medesima legge n. 1596/1962.

È questo il passaggio veramente significativo, che più d'ogni altro testimonia il cambio di passo seguito dal legislatore dell'emergenza.

Ne risulta infatti che a venire travolta dall'intervento riformatore è, nella sua interezza, la garanzia di cui alla disposizione XIV non rimanendo all'interprete altra possibilità che prendere atto che questa disposizione è – al di là delle affermazioni di circostanza – ormai evidentemente riconosciuta come avente natura effettivamente transitoria, non potendo più essere concretamente invocabile a presidio dell'Ordine Mauriziano.

Dovrebbe tuttavia risultare altrettanto evidente che a venire travolta non è tanto – comunque non è solo – la disposizione XIV in sé considerata quanto, ben più incisivamente, il principio di cui implicitamente essa è espressione e che certamente intende – al di là delle interpretazioni che nel tempo possano averne arricchito il senso – proteggere gli enti e le istituzioni ecclesiastiche da forme eversive, siano esse più o meno giustificate da ragioni storiche o, peggio, di opportunità politica.

20. *L'Ordine Mauriziano e la XIV disp. trans. e fin. Cost. nell'interpretazione recente della Corte Costituzionale: una garanzia (fuori contesto e quindi) semplicemente dimezzata?*

Nondimeno, è difficile dire se il legislatore dell'emergenza sia stato realmente consapevole della sostanziale reinterpretazione della disposizione costituzionale che andava perpetrandosi e, soprattutto, della sua problematica interferenza con ulteriori principi d'ordine costituzionale, tanto più se si considera l'ambiguità letterale e, se si vuole, di contesto che caratterizza, anzitutto, la disposizione XIV.

In questa stessa dimensione prospettica, ci si potrebbe pure limitare, piuttosto, a segnalare la vicenda dell'Ordine Mauriziano come confermativa di uno stato di fatto in cui la prevalenza delle istanze di risanamento economico-finanziario finisce sempre più decisamente con il giustificare ogni cosa, viaggiando di pari passo con una impostazione troppo disinvolta e comunque acritica dell'assetto istituzionale tra i poteri dello Stato ovvero, più profondamente, dei rapporti, in ispecie, tra politica e diritto.

Detto diversamente, pensare che debba essere il legislatore dell'emergenza a tenere conto del quadro di legittimità costituzionale nell'affrontare, appunto, le emergenze è forse, *rebus sic stantibus*, chiedere troppo (!?). Anche perché non è che l'ordinamento costituzionale non preveda meccanismi specificamente orientati a cogliere e sanzionare scostamenti troppo significativi.

Sotto tale profilo, il vero *punctum dolens* è costituito proprio dal fatto che a venire meno è, ben più profondamente, il corretto snodarsi del rapporto dialettico tra poteri dello Stato ovvero la capacità stessa delle istituzioni di garanzia ad operare secondo canoni, per così dire, di tutela critica dell'esistente.

In ogni caso, e per tornare alla specifica vicenda da cui queste ulteriori considerazioni prendono semplicemente spunto, è un dato di fatto che nella stessa interpretazione giurisprudenziale la disposizione XIV risulta ormai del tutto sganciata dal generale quadro di riferimento costituzionale entro cui, diversamente, essa dovrebbe risultare collocata.

Ne è conseguita, anzitutto, la limitazione in senso temporale della garanzia da essa stessa prevista formalmente.

Resta da chiedersi, ora, se una tale limitazione non riguardi anche il senso stesso – ovvero l'estensione materiale – della medesima garanzia. Se si tratti, cioè, di una garanzia (più semplicemente) dimezzata o piuttosto del tutto inesistente.

21. *Il duplice verso della svalutazione. Profili di incongruenza strutturale*

Sul punto si avrà modo di tornare di qui a poco.

Per intanto – ma introducendo un profilo problematico altrettanto pertinente – merita soffermarsi sulla circostanza per cui, ad onor del vero, il decreto n. 277/2004 e la legislazione derivata mantengono comunque un significativo riconoscimento della vocazione ecclesiasticistica dell'Ordine Mauriziano.

Che quindi non può dirsi del tutto obliterata dalla riforma.

Salvo però – questo il punto – precisare immediatamente che tale riconoscimento finisce in realtà col condurre a fraintendimenti e disomogeneità di principio di non poco momento.

Più d'uno sono, per la verità, gli elementi che corroborano l'osservazione.

Spinge in tale senso, in particolare, il problematico rapporto di “non incompatibilità” che l'art. 6, comma 2-bis, del decreto n. 277/2004 impone doversi rispettare tra il mantenimento dell'uso sacro e la destinazione culturale dell'Abbazia di Staffarda<sup>46</sup>.

Altrettanto discutibile è, per altro verso, la disposizione che vuole l'Ordinario diocesano esprimere una propria rappresentanza in seno al Comitato di vigilanza sulla Fondazione Ordine Mauriziano.

Volendo limitarci a tale ultimo profilo, merita riconoscere che, di primo acchito, potrebbe effettivamente pensarsi che si tratti di una norma meramente riproduttiva di un riconoscimento già presente nella vecchia legge n. 1596/1962, che in effetti prevedeva la specifica presenza della rappresentanza confessionale in seno al Consiglio di Amministrazione dell'Ente originario.

Va tuttavia contestualmente osservato che un tale riconoscimento, per come formalizzato nella legge 1596/1962, fondava chiaramente sulla circostanza per cui l'Ente stesso era espressamente deputato all'assolvimento di

---

<sup>46</sup> «*Ai sensi dell'articolo 831 del codice civile*» – così la norma – *per l'Abbazia di Staffarda viene mantenuto l'uso sacro della stessa senza incompatibilità con la destinazione culturale del bene medesimo*». La prescrizione appare in effetti problematica da più punti di vista. Mentre, infatti, da un lato, non se ne comprende la continuità con la disposizione codiciale pur espressamente menzionata, è dall'altro evidente che essa ripropone una tensione dialettica – quella tra caratterizzazione culturale del bene e sua contestuale rilevanza a fini culturali e, più ampiamente, religiosi – che costituisce profilo di criticità tra i più rilevanti del tema dei beni culturali c.d. di interesse religioso. La letteratura ecclesiasticistica in argomento è andata, com'è naturale, fortemente implementandosi di recente. Valga a dare immediatamente conto, non senza spunti problematici, dello stato attuale delle questioni che vi sono connesse, IVANA VECCHIO CAIRONE, *I beni culturali di interesse religioso nell'ordinamento giuridico statale. Principi e regole del diritto negoziale con i culti sul patrimonio culturale di interesse religioso*, in *Le Corti salernitane*, n. 3, 2012, pp. 145 ss., cui si rimanda anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici.

compiti di culto, ed in questo senso poteva dirsi assistita da una qualche coerenza.

Diversamente, come si è già visto, l'attuale assetto dell'Ente (e pur considerando unitariamente l'Azienda Ospedaliera e la Fondazione) vede venire meno quegli specifici compiti di culto e, sotto questo profilo, appare ben meno idoneo a giustificare la specifica presenza di una rappresentanza confessionale.

Ne derivano, nello specifico, alcune conseguenze che merita rimarcare.

Anzitutto, la disposizione più recente sembra segnare un deciso arretramento sul piano della effettività della presenza confessionale rispetto alle scelte strategiche della Fondazione.

Attraverso di essa, l'Ordinario diocesano vede infatti ridimensionato il proprio ruolo di potenziale orientamento delle attività istituzionali dell'ente, atteso in particolare il fatto che la rappresentanza confessionale non è più chiamata ad agire sul piano gestorio-amministrativo ma su quello, appunto, del controllo.

Nondimeno, va contestualmente segnalato il problematico impatto di principio della disposizione che ci occupa ovvero la significativa disomogeneità che essa frappone al corretto articolarsi del rapporto tra Pubblica Amministrazione e confessioni religiose: l'Ordinario diocesano risulta invero chiamato a contribuire alla composizione di un organismo che opera dall'esterno e, soprattutto, è investito da funzioni neutrali, di diretta rilevanza pubblicistica, con buona pace del principio della non identificazione, quale corollario (minimo) del principio di laicità.

Ne deriva, conclusivamente sul punto, che, per quanto possa risultare paradossale, anche questa concessione del legislatore dell'emergenza alla storia plurisecolare del Mauriziano sembra tradire la poca dimestichezza dello stesso legislatore con principi e regole dedicati ai rapporti tra diritto e fenomeno religioso.

O, forse e ben più problematicamente, l'ormai intervenuta relativizzazione di quei principi, la loro progressiva interpretazione in senso decisamente minimale<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Su processi ed esiti di tale percorso, ampiamente, MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole. Quaderno 1. I principi non scritti*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 144 ss.

22. *Dalla svalutazione alla obliterazione del carattere ecclesiastico (e del fine di religione) dell'Ordine Mauriziano.*

Sostanzialmente deprivata di ogni riferimento alla specificità dei compiti in materia di culto, anche l'indiretta concessione alla origine confessionale dell'Ordine Mauriziano, non risulta allora del tutto persuasiva, stridendo significativamente con l'impostazione del rapporto tra Stato e confessioni religiose formalizzato in Costituzione, ciò che può legittimamente condurre osservare, in definitiva, che più che il mancato ossequio alla matrice religioso-confessionale dell'Ordine Mauriziano è la sostanziale svalutazione del quadro di riferimento normativo-costituzionale di cui quell'ossequio avrebbe dovuto – ad un tempo – nutrirsi e limitarsi a rendere fortemente discutibile l'intervento del legislatore dell'emergenza.

Se pur si volesse – non senza qualche forzatura – comprendere un simile atteggiamento da parte del legislatore ed a maggior ragione di quello dell'emergenza, risulterebbe meno agevole farsi una ragione di una tale superficialità di approccio – al di là, si badi, degli esiti cui concretamente si perviene – laddove ad essa finissero con l'ispirarsi – come, in effetti, è accaduto – le istituzioni poste a garanzia della legittimità costituzionale.

Su questi presupposti, costituisce forse un'aggravante più che una attenuante la circostanza per cui – da un punto di vista generale – buona parte delle decisioni della Corte dipendono da un meccanismo di rilevazione e verifica della legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge di tipo formalmente giurisdizionale e, per lo più, incidentale, con tutto ciò che ne consegue sotto il profilo della – forse non del tutto persuasiva – riproduzione dello schema tipico della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato<sup>48</sup>.

In effetti, a venirne alimentata è proprio l'amara considerazione per cui superficialità e pragmatismo (inteso in senso deteriore) costituiscono ormai cifra determinante dell'operare (pressoché di tutti) gli attori dell'intero ordinamento giuridico.

---

<sup>48</sup> L'osservazione pare in qualche modo suffragata dalle precisazioni che la dottrina specialistica si premura di formulare in ordine alla esistenza del principio (che può arguirsi, in particolare, dagli artt. 23 e 27 della legge n. 87/1953), alla improprietà della sua trasposizione al piano della giustizia costituzionale ed alle eccezioni da cui esso è (non sempre, evidentemente) accompagnato da parte della stessa Corte: per primi riferimenti in argomento cfr. almeno AUGUSTO CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 112 ss.; ANTONIO RUGGERI – ANTONINO SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 210 ss.; FRANCESCO DAL CANTO, *L'accesso alla giustizia costituzionale caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Esi, Napoli, 2006, pp. 287 ss.

Ed infatti la discutibile compatibilità costituzionale del bilanciamento di interessi che fonda l'impostazione del decreto n. 277/2004 non ha modo di emergere neppure dinanzi agli stessi giudici costituzionali, evidentemente ben poco propensi (ed interessati) a sottolineare, seppur incidentalmente, profili di criticità non direttamente rilevati in sede di definizione del *thema decidendum*.

Ne consegue, nella specie, che l'errata percezione delle conseguenze derivanti dalla risalente origine religioso-confessionale del Mauriziano ovvero della sua (non escludibile a priori) rilevanza ecclesiasticistica abbia finito con l'integrare una vera e propria dimenticanza.

E soprattutto che la garanzia approntata dalla disposizione XIV si manifesta per ciò che nei fatti è divenuta, ovvero sia un mero simulacro.

Per rispondere al quesito formulato in precedenza, una garanzia inesistente, quindi, più che dimezzata.

### 23. *Il rischio dell'isolamento e la doppia sconfitta dell'ecclesiasticista. Considerazioni conclusive e (si spera ancora) di prospettiva*

Anche sulla scorta di tali ultime considerazioni, la pertinenza del richiamo alla vicenda giudiziaria dell'Ordine Mauriziano lungo la dimensione prospettica evidenziata nelle pagine iniziali di questo contributo dovrebbe ora risultare meno azzardata di quanto potesse (forse) apparire inizialmente ed a prima vista.

Dovrebbe infatti risultare ormai evidente che nel caso dell'Ordine Mauriziano, la valenza ecclesiasticistica del tema è risultata doppiamente (ed ingiustificatamente) pretermessa.

Così è, in primo luogo, sul piano della interpretazione della garanzia costituzionale specifica, laddove non si è minimamente considerato il possibile impatto del riscontrato carattere ecclesiastico o del fine di religione di culto dell'Ente sulla disposizione XIV e, in secondo luogo, su quello delle ricadute sistemiche e finanche della tenuta di principi supremi dell'ordinamento, laddove non ci si è neppure lontanamente resi conto che l'assetto della riforma dell'Ordine Mauriziano interagisce significativamente con più principi costituzionali e, tra questi, con il principio supremo di laicità, sotto lo specifico profilo della neutralità delle funzioni pubbliche ovvero nella non identificazione – quantomeno soggettiva – tra pubblico e privato (confessionale).

In un senso e nell'altro – e qui il discorso riprendere a farsi più ampio, superando il riferimento alla specifica vicenda da cui abbiamo tratto spunto per queste riflessioni – rimane confermato che a soffrirne sono persuasività

e finanche fondatezza delle soluzioni poste dal legislatore e confermate dal giudice, anche costituzionale. E ciò al di là delle perimetrazioni scientifico-disciplinari, che possono avere un qualche significato teorico ma che poi, alla prova dei fatti, si confermano essere tutt'altro che compartimenti stagni, da difendere in un'ottica esclusiva e difensiva.

Proprio non si vede, allora, a chi possa concretamente giovare questo effettivo disinteresse nei confronti degli apporti del diritto ecclesiastico e, conseguentemente, della scienza ecclesiasticistica.

Comunque sia, è però forse il caso di chiedersi – affacciamo l'ipotesi sommessamente e con la dovuta umiltà – quanto di questo disinteresse finisca con l'essere alimentato dalle malintese professioni di specificità che talora ci contraddistinguono e, soprattutto se non sia opportuno abbandonare la pratica del soliloquio e promuovere o almeno – se proprio non si riesce a coltivarla in prima persona – non ostacolare la pratica del confronto e dell'apertura.