



diritto & religioni

Semestrale
Anno III - n. 1-2009
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

7



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno III - n. 1-2009
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, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, 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, 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. Pandolfi
A. Bettetini, G. Lo Castro,
G. Fubini, A. Vincenzo
S. Ferlito, L. Musselli,
A. Autiero, G. J. Kaczyński,
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile
Giurisprudenza e legislazione costituzionale
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria
Diritto ecclesiastico e professioni legali

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefanì
A. Fuccillo
F. De Gregorio
G. Carobene
G. Schiano
A. Guarino
F. De Gregorio, A. Fuccillo

Parte III

SETTORI

Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

P. Lo Iacono, A. Vincenzo

Il pluralismo religioso e confessionale: la difficile ricerca di un modello interpretativo convincente

GIUSEPPE D'ANGELO

1. Il contesto

Riappropriazione della capacità regolamentativa (o, se si preferisce, dell'attributo della sovranità nei confronti) del mercato e dei processi economico-finanziari e contestuale devoluzione – pur sempre controllata e quindi anch'essa manifestazione di sovranità, come meglio vedremo in seguito –, ai privati interessati, delle attività c.d. di interesse generale: questi i due poli – solo apparentemente opposti – lungo i quali si dipana il tentativo di porre rimedio all'impatto che la rinnovata crisi globale manifesta in maniera vieppiù incisiva e preoccupante sui singoli ordinamenti nazionali.

Ora che anche il tema della sicurezza rischia seriamente di venire affrontato con le riserve che derivano dall'esiguità delle risorse dedicate e, innervandosi delle ansie e dei timori avvertiti in misura via via crescente dai cittadini, di avviarsi decisamente verso forme più o meno pervasive di privatizzazione (le faticose «ronde»), interrogarsi sull'attualità delle garanzie che la Costituzione repubblicana pone a presidio delle libertà dei singoli, pur sempre in una fondamentale ottica promozionale, rischia effettivamente di trasformarsi in un mero esercizio retorico.

La questione rimane però centrale. Lo sanno bene i cultori di quel particolare settore dell'ordinamento giuridico deputato alla disciplina del fenomeno religioso, i quali possono in effetti giovare della loro risalente sensibilità (quasi una naturale predisposizione) nei confronti della pluralità di espressione dell'esperienza giuridica ovvero, in particolare, delle norme provenienti da ordinamenti altri da quello statale e, in senso più ampio, delle molteplici e variegate forme di raccordo tra pubblici poteri, da un lato, e gruppi e confessioni religiose, dall'altro, di cui quella disciplina si innerva¹.

¹ Possono assumersi rilevare anche in tale direzione le trancianti osservazioni di MARIO TEDESCHI,

2. L'interesse dell'ecclesiasticista

Proprio la gestione delle attività di interesse generale costituisce ora l'ambito di riferimento più significativo di quella peculiare «implementazione delle forme di cooperazione tra Stato e confessioni religiose» che la dottrina più sensibile indica da tempo quale profilo tra i più rilevanti della rinnovata tendenza di gruppi e confessioni stabilite a funzionare da «collante identitario», facendo leva «sul vuoto e la debolezza della politica e sul cambiamento anche morfologico dei partiti (...) col risultato di interferire continuamente, e apparentemente senza contraddittorio da parte dello Stato, con la libertà di scelta dei singoli, con i loro diritti fondamentali civili e politici e, quindi, con le decisioni e le norme costituzionali e ordinarie che lo Stato pone a loro tutela ed è tenuto a fare rispettare e rispettare, per primo»²; il tutto con l'avvertenza per cui a fungere da controparte interessata delle istituzioni pubbliche non sono sempre, in prima istanza o, se si preferisce, sul piano giuridico-formale, le confessioni in quanto tali ma più propriamente le rispettive articolazioni ovvero i c.d. «enti ecclesiastici», ancor più se «civilmente riconosciuti».

A fronte di siffatti fenomeni – chiaramente legati al passaggio dal modello originario e tradizionale del *Welfare State* alla c.d. *Welfare Community*³ – non mancano voci dottrinarie espressione di un atteggiamento variamente critico: se, da un punto di vista più generale, ed in qualche modo evocando un problema di pre-definizione delle rispettive competenze (o, se si preferisce, di distinzione degli ordini), si fa leva sulla circostanza per cui il principio di imparzialità della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.) imporrebbe di declinare il pubblico servizio come necessariamente “neutro” sotto il profilo ideologico e quindi di limitare fortemente se non di escludere l'apporto delle istituzioni religiose⁴, da una prospettiva più decisamente interna alla

Il diritto ecclesiastico nell'alveo delle discipline pubblicistiche, in *Diritto e religioni*, n. 1-2008 (5), pp. 471 ss., laddove conclusivamente si osserva che il diritto ecclesiastico «è da sempre parte del diritto pubblico, trae le sue fonti sia dalla Chiesa che dallo Stato, diviene espressione di quest'ultimo solo dopo la Riforma, si pone all'attenzione dell'autorità politica ancor prima dell'avvento delle Carte costituzionali, le quali comunque non possono non prenderlo in considerazione. Le precede, non è da esse posto in essere. Per la natura delle sue norme e per questi presupposti storici non mi sembra si possa parlare di dipendenza del diritto ecclesiastico dal diritto costituzionale ma di una comune posizione nell'alveo del diritto pubblico».

² MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole. Quaderno 1. I principi non scritti*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 174.

³ Sulla pertinenza del collegamento e le tappe maggiormente significative dell'indicato passaggio, MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra Welfare State e Welfare Community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2002.

⁴ Tanto soprattutto in ragione della sostanziale inidoneità del tipo «ente ecclesiastico civilmente

fenomenologia religiosa si preferisce sottolineare la carica discriminatoria indotta dalla circostanza per cui le possibilità normativamente riconosciute in termini di agevolazioni normative e fiscali – e più o meno direttamente funzionali all'immissione di quelle realtà nel sistema: il *D.Lg.vo n. 460/97* ne rimane esempio tra i più significativi – non paiono riguardare indiscriminatamente gli enti religiosi *tout court* ma risultano diversamente limitate ai soli «enti ecclesiastici delle confessioni religiose con cui lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese».

Come si vede, anche a voler riguardare i più ampi fenomeni cui abbiamo fatto inizialmente cenno da questo particolare angolo visuale, si conferma che, a risultare coinvolti dalle questioni di fondo e dalle relative soluzioni sono *in primis* i valori essenziali del patto di convivenza civile formalizzato in Costituzione: eguaglianza, libertà, tutela dei diritti.

3. Il piano della legalità costituzionale: l'art. 20 Cost. ed il suo ruolo nella ricostruzione del principio giuridico della laicità. Notazioni preliminari

È quindi inevitabile che a voler tentare di ricondurre a sistema le trasformazioni che vanno producendosi nel tessuto sociale e, soprattutto, le risposte emergenti sul piano normativo, per poi sottolinearne le criticità e, del caso, stigmatizzarne i profili di disomogeneità o piuttosto prendere atto della loro piena legittimità, occorra guardare al potenziale, più o meno inespreso, ascrivibile allo stesso dato costituzionale, in ragione di una sua interpretazione sistematico-evolutiva.

*riconosciuto» ad «assumere la veste di diretto erogatore di servizi ed attività intrinsecamente afferenti i poteri esclusivi della confessione religiosa». Siffatta inidoneità deriverebbe a sua volta, sostanzialmente, dal regime di specialità con cui detti enti vengono riguardati dall'ordinamento italiano, che appunto li qualifica «come espressioni «dirette» dell'autonoma organizzazione delle confessioni religiose». Proprio questa «loro «caratterizzazione» espressiva di una identità di parte, legata a specifici sistemi valoriali e principi religiosi, etici, organizzativi, porterebbe ad escludere una loro attitudine ad essere propriamente e pienamente partecipi dello svolgimento del servizio pubblico. Infatti, nelle leggi di settore ove si è voluto prevedere la loro inclusione fra i soggetti partecipanti allo svolgimento di attività di utilità sociale, si è dovuto configurare un regime di eccezioni e deroghe alla disciplina comune, in nome del rispetto della loro «identità religiosa» (leggi: appartenenza all'autonomo ordinamento confessionale). Eccezioni e deroghe che mal si prestano ad assicurare sia il controllo pubblico in sé, che il rispetto dei principi di neutralità del pubblico servizio ed uguaglianza dei cittadini»: VALERIO TOZZI, *Spunti di perplessità sul principio di sussidiarietà*, in GIOVANNI CIMBALO-JOSÉ IGNACIO ALONSO PEREZ (a cura di) *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con gli enti confessionali*, Atti del Convegno di Studi tenutosi a Ravenna nei giorni 25-27 settembre 2003, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 357 ss..*

Tanto vale, principalmente, per l'art. 20 Cost.. Di cui in effetti, più di recente, si riprende a sottolineare la naturale propensione ad allargare «le maglie della categorizzazione giuridica a favore del pluralismo religioso e delle sue manifestazioni»⁵ ed a cui ci si è richiamati nel «confermare l'esigenza del ricorso ad alcuni tratti di specialità del regime di questi enti, che, anzi, hanno finito col ricavarne una giustificazione più solida e razionale per i loro peculiari profili»⁶.

Si tratta, invero, di sottolineatura che può apparire finanche doverosa, sempre che non si voglia ridurre la concreta portata del riconoscimento in ragione del quale la norma che ci occupa contribuisce, unicamente al disposto degli artt. 2, 3, 7, 8 e 19, a dotare di uno specifico contenuto giuridico il principio supremo di laicità dello Stato (*Corte Cost., sent. n. 203/1989*)⁷.

4. *L'art. 20 Cost. nel suo contenuto minimo originario*

Certo, è difficile negare che, quantomeno nel suo contenuto, per così dire, minimo originario e, comunque, immediatamente percepibile, la disposizione possa essere considerata niente più che un'espressione di un principio generale già deducibile dall'assetto complessivo della Carta e da alcune delle sue disposizioni più significative (ovvero, in particolare, gli artt. 2 e 3, nonché 19).

In questo senso, essa vuole in effetti anzitutto esprimere «un concetto negativo, e cioè che il carattere ecclesiastico o lo scopo di culto non possano essere causa di un trattamento odioso o penalizzante o discriminante a danno degli enti stessi», sicché «la personalità giuridica degli enti ecclesiastici può essere colpita da tutte le leggi restrittive in vigore per gli altri enti morali; ma in base a questo articolo non può essere colpita in modo speciale per il semplice fatto che si tratta di ente ecclesiastico».

⁵ MARIO RICCA, *Art. 20 della Cost. ed enti religiosi: anamnesi e prognosi di una norma «non inutile»*, in *SIO* di FRANCESCO FINOCCHIARO, Giuffrè, Milano, tomo II, 2000, pp. 1536, laddove si osserva ulteriormente che la norma «a dispetto delle valutazioni riduttive (...)» e «diversamente da altri disposti normativi mentori dell'idea pluralistica a livello di principio e tramite espressioni ora puramente definitorie ora genericamente programmatiche», ha «invece proiettato le implicazioni di quell'idea nelle dinamiche del sociale e, quel che più conta, tra le pieghe delle classificazioni affidate alla legislazione positiva».

⁶ SALVATORE BERLINGÒ, *Enti ecclesiastici – Enti delle confessioni religiose* (voce), in *Dizionario giuridico Il sole 24 ore*, Milano, 2008, p. 39.

⁷ Il riferimento rimane, beninteso, assai problematico ed effettivamente discusso, come recenti studi non mancano di testimoniare: PAOLO STEFANI, *La laicità nell'esperienza giuridica dello Stato*, Cacucci, Bari, 2007, secondo cui, conclusivamente (p. 158) «il principio supremo di laicità, così come delineato nella sentenza n. 203 del 1989, appare essere servente al vero principio fondamentale di riferimento, che assurge al rango di principio supremo, cioè quello pattizio».

La norma appare quindi caratterizzata da una essenziale funzione difensiva nei confronti del ripetersi di una legislazione volta alla soppressione di enti ed ordini religiosi ed all'incameramento delle relative dotazioni patrimoniali, ovvero, più in generale, di efficacia persecutoria nei confronti dell'attività di detti enti ed istituzioni⁸; è pur vero, tuttavia, che una legislazione che prevedesse «speciali limitazioni», nonché «speciali gravami fiscali» per la «costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività» degli enti ecclesiastici o con fine di religione o di culto, sarebbe in contrasto proprio con le norme sulla libertà religiosa e con quelle dell'art. 2 e dell'art. 3 cpv., dato che gli enti stessi possono essere strutture idonee a consentire lo svolgimento della personalità dei singoli, sicché il fatto di porre le limitazioni ipotizzate dalla norma in esame costituirebbe, per sé, un limite per la libertà e l'uguaglianza dei singoli promotori, partecipanti o beneficiari degli enti colpiti dalla legge⁹.

Già a tale livello iniziale, peraltro, una più compiuta valutazione delle motivazioni alla base della formulazione della norma dovrebbe indurre a coglierne il contenuto in una direzione di senso ulteriore rispetto a quella cui condurrebbe il solo riferimento ad un generale principio di non discriminazione.

È infatti, più ampiamente, il deciso rifiuto del ritorno al tradizionale atteggiamento giurisdizionalista dello Stato italiano a caratterizzare la norma, conferendole – già in questa sua prima fase – un contenuto precettivo meno agevolmente derivabile dalla sua stessa formulazione letterale o in rapporto alle altre disposizioni costituzionali.

Come ben è stato evidenziato da autorevole dottrina, invero, l'art. 20 Cost.

⁸ Secondo LUCIANO MUSSELLI-VALERIO TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Laterza, Roma-Bari 2000, p. 69, la prospettiva del ritorno alla legislazione del periodo liberale fu comunque «sottovalutata dagli altri costituenti, in un paese di tradizione cattolica quale è il nostro non poteva determinarsi un simile clima e l'approvazione dell'articolo non diede luogo a particolari discussioni politiche. Anche se socialisti, comunisti e liberali potevano rappresentare una maggioranza laica in Assemblea costituente, non esisteva, né mai è successivamente esistito in Italia, un clima effettivamente antagonista della religione».

⁹ Così FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2003, p. 226, per il quale peraltro sembra «più aderente al sistema della Costituzione» la tesi che ricostruisce la norma in funzione di rafforzamento della libertà religiosa e di estensione del principio di uguaglianza. In particolare, secondo l'Autore, essa «mira a garantire quegli aspetti della libertà religiosa e dell'uguaglianza giuridica che potrebbero risultare non protetti da un'interpretazione stretta degli art. 3, 7, 8 e 19». Secondo GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 84, la disposizione «si pone come ulteriore e rafforzata garanzia della libertà religiosa collettiva ma, soprattutto, come esplicita estensione del principio di eguaglianza nei confronti di enti dotati di un alto grado di peculiarità», finendo col manifestare «la volontà del Costituente di rafforzare le garanzie di cui tali enti avrebbero comunque goduto in ragione delle generali disposizioni costituzionali in tema di libertà ed eguaglianza».

non solo consente di affermare che «lo Stato non potrà mai riconoscere un ente ecclesiastico che non sia organicamente collegato con la confessione religiosa di cui assume la qualifica» ovvero, con lo Jemolo, di un «ente ecclesiastico a dispetto», ma, soprattutto, dovrebbe impedire «che sia lo Stato a dar vita ad un ente ecclesiastico a gestione pubblica»¹⁰ o che, aggiungeremmo, lo Stato stesso o, più ampiamente, le pubbliche istituzioni possano indistintamente accedere a forme di cogestione delle attività di detti enti: 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 in un indebito condizionamento di modi, tempi e possibilità di realizzazione delle attività che al raggiungimento di quei fini appaiano dirette.

5. Il contenuto ulteriore

Come la dottrina più avveduta prende anche più di recente a ribadire¹¹, proprio il potenziamento del richiamo al più ampio fine di religione e di culto e la doverosa ricollocazione della disposizione nel più ampio quadro di legalità costituzionale, consentono peraltro a quest'ultima di svelare tutte le proprie potenzialità.

Viene così riportato all'attualità del dibattito il riconoscimento per cui l'art. 20 Cost., non può certo «essere letto solo alla luce delle pur giustificate esigenze delle Confessioni religiose (anche se di tutte, nessuna esclusa), ma come sviluppo e complemento di libertà personali inviolabili, che si svolgono nell'ambito di qualsiasi formazione sociale a *finalità religiosa*»¹² e quindi come recante un principio di garanzia che si estende indistintamente ad ogni espressione *latu sensu* associativa del fenomeno religioso.

È su queste basi che, come già si è parzialmente anticipato, esso varrebbe cioè a tutelare «nuovi gruppi, movimenti, culti, associazioni con finalità di

¹⁰ Così CARLO CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giapichelli, Torino, 2002, p. 268.

¹¹ Quella «sorta di endiadi che accomuna il “carattere ecclesiastico”, ancora troppo intriso di risonanze “temporalistiche”, con il “fine di religione o di culto” (...) pone in essere (...) un abbinamento che, senza dubbio, è tornato utile nello scompaginare le fila di una nozione troppo chiusa di ecclesiasticità»: SALVATORE BERLINGÒ, *Enti ecclesiastici* cit., ivi.

¹² SALVATORE BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992., p. 20, per il quale «l'art. 20 Cost., prima ancora che ad una *ratio* di garanzia e di difesa, risponde all'intento di favorire un'articolazione flessibile e duttile della fenomenologia sociale religiosa, ed una rappresentazione adeguata al suo collegamento con gli obiettivi di progresso della Carta fondamentale».

religione o di culti che, per non essere organizzati secondo i propri statuti, o per non volere (o non potere) concretamente riferirsi alla Chiesa cattolica e ad altre confessioni, o definirsi essi stessi confessione, non rientrano negli ambiti di applicazione delle due norme (artt. 7 e 8) che regolano l'eguale libertà di Chiese e confessioni e i loro rapporti con lo Stato»¹³.

Di qui la preferenza per una lettura sistematica della disposizione quale «norma di chiusura del sistema costituzionale del sentimento religioso dei cittadini»: essa varrebbe cioè a realizzare «le condizioni per cui il sentimento religioso possa esser tutelato anche se trovi espressione in forme non tradizionali e non istituzionalizzate, proprio perché una effettiva promozione dello sviluppo della personalità individuale non può sclerotizzarsi nei rassicuranti confini della *istituzione* ma deve pervadere l'esperienza creativa del *movimento* che precede la inevitabile sedimentazione istituzionale(...)»¹⁴. Con l'ulteriore conseguenza per cui a risultare garantite sono altresì «le associazioni e le istituzioni cui dessero vita gruppi dissidenti dalle confessioni religiose presenti nel Paese – o, comunque, non riconosciuti dalla gerarchia di tali confessioni come organizzazioni facenti parte di queste –, nonché le associazioni o le istituzioni che perseguissero un fine di religione di segno «negativo» ossia che perseguissero la diffusione dell'ateismo»¹⁵.

Risultando, in fin dei conti, decisiva nel consentire all'interprete di prendere maggiore contezza degli effettivi contenuti della disposizione, il potenziamento di una sua lettura sistematica, che faccia in particolare leva sulla sottolineatura dell'innovativo riferimento al profilo finalistico, può essere d'ausilio nel risolvere alcune questioni emerse nell'ambito del dibattito dottrinale.

Ci si è chiesti, in particolare, da un lato, se piuttosto che garantire gli enti confessionali indiscriminatamente, essa possa unicamente riferirsi a quelli,

¹³ FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Premessa*, in J.A. BECKFORD, *Nuove forme del sacro. Movimenti religiosi e mutamento sociale*, Bologna, 1990, pp. 10-11.

¹⁴ «(...) le attività di religione e di culto, che esse si trovano a svolgere nella società civile e che rappresenta la ragione più vera della loro specifica tutela da parte dell'ordinamento, non sarà (non potrà essere) disciplinata secondo la «logica dei numeri», che attribuisca spazi di privilegio a determinate confessioni in ragione della loro rilevanza sociale»: RAFFAELE BOTTA, *Tutela del sentimento religioso e appartenenza confessionale nella società globale*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 84, che conclusivamente così si esprime: «il riferimento alle associazioni ed alle istituzioni, per la sua intrinseca capacità espansiva, indica che la tutela apprestata dall'ordinamento dello Stato al sentimento religioso del cittadino non è condizionata all'aggregazione in istituzioni ma rimane integra ed efficace anche nella dimensione più fluida del movimento, nella coagulazione non istituzionalizzata degli interessi religiosi».

¹⁵ FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto* cit., p. 229, ove si precisa altresì che la disposizione prescinde dalla circostanza che le associazioni e gli enti *de quibus* abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica.

tra essi, che perseguano effettivamente un «fine di religione o di culto»¹⁶ e, dall'altro, se l'ampia formulazione della stessa norma, nel suo estendere la tutela a «ogni forma di attività», valga a proteggere dalle discriminazioni «ogni attività che l'istituzione svolge in nome dei suoi valori ideali»¹⁷ e quindi non solo le attività che, secondo l'ottica statutale, sono tipicamente espressive del fine di religione o di culto ma anche quelle che ad essa finalità possono essere ricondotte in via solo indiretta¹⁸.

In effetti, è proprio il riconoscimento dell'importanza che, nel contesto di quella disposizione, assume l'esplicito riferimento al fine di religione e di culto a giocare un ruolo determinante nella soluzione delle questioni prospettate.

Per intanto, è su quell'elemento che fonda la sottolineatura della peculiare *ratio* promozionale che – secondo una sua interpretazione evolutiva – caratterizzerebbe l'art. 20 Cost., altresì dotando di un preciso riferimento normativo l'affermazione propria del giudice delle leggi secondo cui il principio supremo di laicità dello Stato non si traduce in una condizione di indifferenza nei

¹⁶ Ritiene ad esempio che la norma in questione garantisca indiscriminatamente tutti gli enti confessionali e non soltanto quelli, tra essi, per i quali sia altresì possibile rilevare la sussistenza di una finalità di religione o di culto, GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni* ult. cit., ivi, che sul punto si pone in posizione critica rispetto a FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit. p. 227. Ciò, secondo l'Autore, «perché delle due, l'una: o si sostiene che nell'articolo in esame il fine di religione o di culto è riassunto e valorizzato come limite per l'operatività della garanzia assicurata agli enti ecclesiastici intesi in senso tradizionale, cioè agli enti della Chiesa cattolica, ed allora si deve giungere alla conclusione – che pare, peraltro, inaccettabile, perché contrastante con i principi costituzionali della libertà religiosa, dell'eguaglianza, nonché della eguale libertà di tutte le confessioni religiose – secondo cui gli enti tutelati dall'art. 20 Cost. sono solo questi ultimi, rimanendo fuori di tale tutela gli enti dei culti acattolici; ovvero si sostiene che la formula “carattere ecclesiastico” è riferita in modo esclusivo agli enti della Chiesa cattolica, laddove gli enti espressi dalle confessioni acattoliche o creati da acattolici sarebbero garantiti in quanto rientranti fra quelli con “fine di religione o di culto”, ed allora non si vede come tale fine possa poi essere assunto a criterio per delimitare la estensione della garanzia di cui all'articolo in esame nei confronti degli enti della Chiesa cattolica». In conclusione, osserva ancora l'Autore, «sembra doversi ritenere che, con riferimento al carattere ecclesiastico ed al fine di religione o di culto, il Costituente non abbia inteso far altro che dettare due criteri per l'individuazione degli enti che non possono essere per ciò assoggettati a peculiari limitazioni legislative od a speciali gravami fiscali; criteri che non è detto debbano necessariamente concorrere nell'individuazione degli enti in questione, dal momento che può darsi l'ipotesi di associazioni con fine di religione o di culto, senza alcun riferimento organico ad una determinata confessione religiosa».

¹⁷ LUCIANO MUSSELLI-VALERIO TOZZI, *Manuale* cit., p. 71.

¹⁸ In questo senso, si è così evidenziato che «speciali norme di favore per le istituzioni e le associazioni caratterizzate dalla nota dell'ecclesiasticità e del fine di religione o di culto, non sembrano escluse. E ciò non tanto in ragione del silenzio della Costituzione, che parla solo di regime giuridico o fiscale di disfavore; né solo in ragione di quel principio generale del *favor religionis*, argomentando dal quale si potrebbero far discendere soluzioni conformi alla tesi che nega il divieto di regimi più favorevoli; ma anche e soprattutto in ragione delle peculiarità della natura, struttura e funzione degli enti in esame, che non sembrano assimilabili ad altre figure tipiche e devono considerarsi una categoria autonoma»: GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni* cit. p. 84.

confronti delle istanze di libertà religiosa¹⁹: l'innovativo riconoscimento della valenza promozionale della disposizione si pone anzi quale diretta conseguenza della rappresentazione dell'astratta riconducibilità del fine di religione o di culto nell'ambito dei fini legittimamente perseguibili²⁰ dai pubblici poteri, evidenziando il sicuro nesso che lega la disposizione medesima agli artt. 4, nonché 9 e 34 della Carta²¹.

Ciò significa che è il ricorrere di siffatta finalità, ovvero il suo concreto ricondursi agli obiettivi di progresso spirituale della società, nell'ottica solidaristica della più completa promozione della personalità umana, a determinare l'attivazione delle più ampie garanzie deduttivamente riconosciute in capo all'art. 20 Cost.: per converso, il mero dato della ecclesiasticità in senso formale, ovvero il rilevato radicamento confessionale dell'associazione od istituzione non può che ricondursi, al più, all'originario significato della norma come implicante, più semplicemente, un atteggiamento dichiaratamente "non ostile", coerentemente rafforzato dall'autoimposizione dei pubblici poteri a non più praticare modelli di tipo giurisdizionalista, secondo quelle che abbiamo veduto essere probabilmente le stesse originarie intenzioni dei Costituenti.

Detto diversamente, ed in sintesi, nella sua funzione meramente garantista l'art. 20 Cost. è disposizione che necessariamente si applica, indifferentemente, agli enti *confessionali* (in quanto tali, cioè prescindendo dal rilievo della sussistenza di una specifica finalità di religione o di culto) ed agli enti in senso più ampio religiosi, mentre è solo la contestuale sussistenza della finalità di religione e di culto (pur in presenza della derivazione confessionale dell'ente) a legittimare (*rectius*: ad imporre) l'attivazione dei presidi costituzionali previsti a tutela del profilo positivo e promozionale delle libertà.

Ciò con l'ulteriore corollario per cui in queste ipotesi non sono ammesse graduazioni di tutela: in presenza dello svolgimento di quelle determinate attività, cioè, l'ammissione alla normativa di favore non potrebbe essere negata né resa più difficoltosa in ragione della supposta specificità strutturale dell'ente che di volta in volta si considera²².

¹⁹ In questo senso, com'è ampiamente noto, la già citata *Corte Cost., sent. n. 203/1989*.

²⁰ Pur se in via, sotto molti profili, necessariamente indiretta.

²¹ Chiaramente, lo Stato democratico sociale agisce correttamente solo allorché «guarda alle religioni non come alle estrinsecazioni di uno specifico sentimento o di un credo organizzato confessionalmente («ecclesiasticamente»), ma come alle espressioni di un generico fattore di civica partecipazione al progresso (spirituale) dell'intera società italiana, attraverso la formazione di coscienze sensibili, fra l'altro, all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà»: SALVATORE BERLINGÒ, *Enti* ult. cit., ivi.

²² Diversa questione è quella di considerare l'eventualità che non si possa concretamente prescin-

Le più ampie garanzie appannaggio della finalità religiosa e/o culturale effettivamente perseguita – veniamo così all’ulteriore quesito che si è andato prefigurando – sono però di necessità delimitate a tale ambito.

Sicché, se si intende prestare riguardo al *surplus* di tutela previsto in ragione del potenziamento dei profili positivi e promozionali della libertà, non è agevole dissentire dal rilievo per cui la predisposizione, in ragione di un supposto *favor religionis*, di trattamenti differenziali (vantaggiosi) rispetto agli altri gruppi sociali dovrebbe potersi giustificare solo allorquando «lo esiga la particolare natura o funzione degli enti con finalità di religione», dovendosi di conseguenza il legislatore limitare, in senso stretto, a non discriminare (e cioè a non intralciare volutamente ovvero senza plausibile giustificazione o peggio ancora proprio in ragione della natura religiosa del soggetto agente) gli enti stessi in relazione alle attività di diversa natura eventualmente poste in essere²³.

Tanto premesso, va rilevato che l’originaria configurazione del sistema normativo posto a disciplina della costituzione e del riconoscimento della personalità giuridica degli enti ecclesiastici – e che non a caso espressamente si richiama proprio all’art. 20 Cost.²⁴ –, ne risulta sostanzialmente rispettoso: esso lascia infatti intravedere, pur se non sempre in maniera lineare, che, ad individuare i gruppi qualificabili come religiosi, un rilievo decisivo è riservato all’effettivo ricorrere del fine di religione o di culto mentre il dato dell’ecclesiasticità pare piuttosto accompagnare quello finalistico – a sua volta ricondotto all’interno dell’ottica dell’ordinamento civile, com’è noto attraverso il riferimento ad attività tipicamente previste dal legislatore come sintomatiche²⁵ – confermando che il primo è destinato ad essere ricompreso in quest’ultimo.

In effetti, le attività “altre” eventualmente poste in essere dagli enti civilmente riconosciuti come ecclesiastici rimangono attratte nell’ambito del diritto comune, con l’ovvio – e talvolta, forse proprio per questo, dimenticato

dere da una qualche mediazione tra limitatezza delle risorse materiali e giuridiche ed astratta riproducibilità, su base individuale, delle richieste di tutela, come nel caso dell’edilizia di culto.

²³ ANTONIO VITALE, *Corso cit.*, p. 200, per il quale «se pertanto il legislatore ordinario, tanto nelle fonti unilaterali quanto (se non soprattutto) nelle fonti bilaterali, non si attiene a questi principi costituzionali, nel senso che assegna ai gruppi religiosi posizioni di maggior favore e vantaggio anche quando ciò non è giustificato dalla specificità del ruolo di tali enti, ma solo per uno scambio politico, la colpa evidentemente non è dei principi, bensì del fatto che affidiamo la loro realizzazione ad una classe politica che li strumentalizza in chiave neo-corporativa».

²⁴ Cfr., in tal senso, l’art. 7, n. 1, della legge n. 121/1985.

²⁵ Art. 16 legge n. 222/1985.

– limite costituito dalla necessità di preservarne l'essenza finalistica e strutturale²⁶. Tale ultima precisazione non è invero marginale: ne consegue infatti la legittimità, ed anzi persino la necessità, di operazioni che vadano nel senso della diversificazione del regime disciplinare delle attività in ragione della peculiarità finalistica e strutturale dei soggetti che le svolgono.

In tale ipotesi, cioè, l'istanza egualitaria opera, sotto il profilo tecnico-giuridico, in maniera diversa da quanto abbiamo visto accadere in relazione alla tutela della finalità di religione e di culto propriamente intesa.

6. *Le conseguenze della formalizzazione costituzionale del principio di sussidiarietà*

Le indicazioni che emergono dalle osservazioni testé formulate devono a maggior ragione valere ora che l'intervenuta formalizzazione costituzionale del principio di sussidiarietà, in particolare *sub specie* di sussidiarietà c.d. orizzontale, sembrerebbe poter condurre ad un significativo ampliamento delle garanzie previste, in particolare, proprio dall'art. 20 Cost.; un ampliamento che rischia seriamente di realizzarsi a danno delle espressioni del pluralismo non religioso o quantomeno, ponendoci all'interno della fenomenologia religiosa, in maniera non sempre coerente con il principio di cui all'art. 8, comma primo, Cost., come già accennato e vedremo meglio di qui a poco.

Posto che le pubbliche istituzioni sono ora espressamente chiamate a favorire, in applicazione del suddetto principio, «*l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale*», ci si può in effetti ritenere autorizzati a sostenere che la più ampia garanzia di cui all'art. 20 Cost. valga a coprire l'intero novero delle attività poste in essere dagli enti ivi menzionati, laddove, beninteso, rispondenti alla nozione di utilità sociale assunta nell'ottica dell'ordinamento civile; attività che quindi dovrebbero coerentemente ed *in toto* risultare promosse e sostenute, pur quando non espressive del fine di religione o culto strettamente inteso.

In questo caso, ed a specificazione di quanto accade con riferimento alle ipotesi più generale che abbiamo considerato in precedenza, v'è invero da tenere nel debito conto la comune matrice solidaristica delle finalità religiosoculturali e di quelle corrispondenti alle attività di cui al quarto comma dell'attuale art. 118 Cost.. Tanto rilevato, il punto veramente nodale della questione non può che consistere nello stabilire sino a che punto l'equiparazione possa

²⁶ Art. 15 legge 222/1985 in relazione all'art. 7, n. 3, comma 2, legge 121/1985.

spingersi, quale ruolo possa effettivamente (e legittimamente) giocare.

In effetti, l'esigenza di impedire una acritica, piena, assimilazione del fine di religione e di culto ai diversi fini di utilità sociale che possono venire perseguiti da soggetti non religiosi non può venire disattesa se non a costo di determinare il completo, del tutto insostenibile, appiattimento delle opzioni qualificatorie dell'ordinamento civile su quelle derivanti dall'ordinamento canonico.

Tuttavia può forse apparire eccessivo ritenere, per converso, che l'interpretazione che pretende di equiparare il fine di religione o di culto a quella «serie di finalità meritorie, che giustificano finanziamenti pubblici per i soggetti che le perseguono»²⁷, sia in realtà, «del tutto arbitraria»: non di vera e propria equiparazione deve invero trattarsi ma piuttosto di una razionale riconduzione a sistema degli apporti che possono derivare dal privato sociale-religioso, così assecondando una dimensione interpretativa in ragione della quale l'inclusione del principio di sussidiarietà nel più ampio contesto di legalità costituzionale ne impedisce una interpretazione rigorosa, quale implicante un incondizionato arretramento del pubblico²⁸.

7. Il piano della legalità subcostituzionale ed ordinaria: alcune esemplificazioni significative

Per dirla diversamente ed in sintesi, la dichiarazione di preferenza appannaggio dei soggetti del pluralismo sociale in certo qual modo insita nella formalizzazione costituzionale del principio di sussidiarietà non può essere intesa come avente l'effetto di escludere ogni concomitante azione dei pubblici poteri, come potrebbe sostenersi in ossequio ad una visione meramente produttivistica e competitiva dell'associazionismo sociale.

Il punto merita di venire debitamente evidenziato proprio perché tale da impedire interpretazioni troppo spinte dello stesso art. 20 Cost. ma nel contempo, per tale via, anche di rendere più chiaramente percepibili i profili di omogeneità sostanziale che, al di là delle apparenze, possono contribuire a sanare le discontinuità che *prima facie* caratterizzano il rapporto tra detto principio ed il principio supremo di laicità.

²⁷ ANTONIO VITALE, *Corso cit.*, p. 157, che valuta detta assimilazione in maniera assai critica.

²⁸ Per un approfondimento della questione, più ampio di quanto mi è consentito fare in questa sede, mi permetto di rinviare a GIUSEPPE D'ANGELO, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, Napoli, 2003.

Per intanto, merita segnalare come, in questo senso possa essere letto, ad esempio, lo stesso tentativo di verificare l'effettiva utilizzabilità del principio con riferimento ai singoli ambiti di interesse per «alcuni dei diritti sociali sicuramente previsti dalla Costituzione»²⁹.

Ma ancor più decisamente rilevano, nella direzione di una decisa salvaguardia dell'attualità del ruolo del pubblico, le considerazioni di chi ha inteso indagare più da vicino il senso del riferimento alle «attività di interesse generale» contenuto nella citata disposizione costituzionale, sottoponendo a decisa, ed invero assai persuasiva, critica quella parte della dottrina disposta a considerare indiscriminatamente quali “interessi generali” gli interessi “pubblici” in senso proprio³⁰.

In particolare, si è rilevato al riguardo come il conseguente potere «di individuazione dell'interesse pubblico in testa a soggetti non riconducibili alle istituzioni politiche e alle istituzioni amministrative ad esse collegate» abbia l'effetto di trasformare «il privato in quanto tale in un soggetto legittimato ad esprimere politiche pubbliche e ad impiegare le relative risorse»³¹, in buona sostanza sostituendosi a quelle.

²⁹ GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 32 ss., il quale focalizza così la propria attenzione sul rapporto tra sussidiarietà orizzontale e, rispettivamente, scuola, sanità, previdenza, assistenza. Secondo l'Autore, in particolare, «il caso più chiaro e netto è dato dalla scuola: qui sia la domanda che l'offerta per Costituzione debbono stare fuori dal mercato: La scuola è aperta a tutti (art. 34, co. 1). E cioè tutti, sussistendo le condizioni generali previste, hanno diritto alla scuola, e la Repubblica istituisce (“deve istituire”) scuole pubbliche per tutti gli ordini e gradi (art. 33, co.2): combinando i due principi, chiunque, avendone diritto, lo richieda deve trovare per ogni ordine e grado la scuola pubblica”. Per l'effetto, “per quanto riguarda la scuola, qualunque sia il soggetto pubblico considerato, il principio di sussidiarietà orizzontale non trova applicazione: al principio generale contenuto nel quarto comma dell'art.118 si oppone in questo caso la eccezione della scuola prevista negli artt. 33 e 34».

³⁰ CARLO MARZUOLI, *Sussidiarietà e libertà*, in GIOVANNI CIMBALO – JOSÉ INACIO ALONSO PEREZ (a cura di), *Federalismo* cit., p. 165, ove si evidenzia che «la rappresentazione più consequenziale» di siffatta impostazione consiste nel ritenere che «la sussidiarietà è manifestazione di un principio «unico e unitario» (comprensivo di quella verticale), che ha cambiato la natura alla nostra democrazia, divenuta «una democrazia ... costituzionale fondata sulla prevalenza del ruolo proprio dei cittadini come tali»: si passa dal modello della democrazia rappresentativa alla «democrazia fondata sulla primazia della libertà e della autonomia della società»», così segnalandosi «la radicalità del mutamento» (si citano, al riguardo FRANCO PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della «democrazia della cittadinanza»*, Relazione al Convegno *Cittadini attivi per una nuova amministrazione*, Roma, 7-8 febbraio 2003, in www.astridonline.it, nonché GIORGIO COTTURRI, *Cittadini, imprese e interesse generale*, Relazione, al Convegno *L'Italia dei beni comuni. Prima convenzione nazionale della sussidiarietà*, Roma, 12 marzo 2004, anch'essa in www.astridonline.it)

³¹ «Qui, infatti, non si tratta di perseguire finalità di interesse generale con mezzi propri, il che è del tutto legittimo, possibile ed auspicabile (...) ma di stabilire, in luogo delle istituzioni pubbliche, quali siano quegli interessi (in una concreta reale situazione) che, per essere pubblici, legittimano il reperimento e l'utilizzazione di risorse pubbliche. Non è questione di un mutamento della «stessa nozione di autonomia privata», ma di una sostituzione dell'autonomia privata alla legittimazione

Emerge, su queste basi critiche, una visione del principio di sussidiarietà, nella sua valenza orizzontale, ben più «coerente con i principi della Costituzione del 1948, che anzi contribuisce in modo esplicito ad un loro chiarimento e consolidamento»; una versione che, si è aggiunto ulteriormente, «contrasta, alla fin fine, non tanto con un'idea quanto con un altro mito (di segno opposto a quella che anima la qui critica concezione della sussidiarietà orizzontale): interesse pubblico uguale necessario perseguimento per il tramite di un soggetto pubblico»³².

In particolare, pare potersi inquadrare in siffatta esigenza di fondo, tanto più in un contesto di sempre più evidente erosione dei profili unilaterali ed autoritativi dell'attività dei pubblici poteri e comunque nel pieno rispetto della legalità costituzionale che, com'è noto, ne impone l'imparzialità e quindi la neutralità, la reale praticabilità del ricorso, piuttosto che a moduli operativi in (eventuale) sostituzione, a congegni di raccordo "paritetico".

Congegni che, però, a loro volta, soddisfino la necessità di accedere ad una plausibile opera di selezione/qualificazione delle entità organizzative da coinvolgere nella relazione sussidiaria³³.

E quindi ne ancorino le virtualità (legittimamente) conformative alla predisposizione di criteri oggettivi, la cui configurazione contenutistica ed effettiva utilizzazione li pongano quali coerenti applicazioni della veduta esigenza di tenere conto delle irrinunciabili ricadute valoriali del principio di sussidiarietà, valutandone i positivi riflessi in ordine al perseguimento degli obiettivi di solidarietà sociale e tutela della personalità umana assunti in Costituzione quali finalità primarie e, prima ancora, ragione giustificatrice dell'ordinamento³⁴.

delle istituzioni pubbliche»: CARLO MARZUOLI, *Sussidiarietà* cit., p. 167, per il quale, evidentemente, «tutto questo contraddice i principi basilari del nostro ordinamento costituzionale».

³² Ancora CARLO MARZUOLI, *Sussidiarietà* cit., pp. 172 ss. per il quale, in definitiva, la sussidiarietà costituzionalmente compatibile «richiama un principio di antica data, quello per cui l'intervento pubblico si legittima sul presupposto che, altrimenti, certi bisogni non potrebbero essere soddisfatti. In particolare, il principio torna a segnalare che se l'intervento del privato assicura un esito migliore (o anche paritario), in applicazione – naturalmente – delle scelte e degli standard determinati dal potere pubblico, esso diventa un mezzo di attuazione dei diritti sociali e dei diritti di libertà dei cittadini».

³³ Sia nuovamente consentito, al riguardo, il riferimento a GIUSEPPE D'ANGELO, *Principio* cit., nonché, con più specifico riferimento al tema della sovranità, ID. *Crisi dello Stato, riforme costituzionali, principio di sussidiarietà*, Aracne editrice, Roma, 2005, pp. 237 ss.

³⁴ Sembra tenere correttamente conto delle esigenze sopra rappresentate, costituendone una ponderata sintesi, ALESSANDRA POGGI, I «soggetti» della sussidiarietà orizzontale, in GIOVANNI CIMBALO – JOSÉ INACIO ALONSO PEREZ (a cura di), *Federalismo* cit., in particolare p. 150. Secondo l'Autrice, in effetti, la sussidiarietà orizzontale «fonda una diversa forma di Stato che non è più solo la risultante dell'insieme dei diversi livelli di governo territoriali ma l'insieme dei rapporti Stato-cittadini,

Ciò significa riconoscere che la questione si sposta, fondamentalmente, sul piano della legalità subcostituzionale ed ordinaria: è su tale terreno, cioè, che l'interprete è chiamato a verificare la pertinenza dei principi e dei criteri che, sovrintendendo alla concreta riconduzione delle diverse realtà del privato-sociale e dei relativi apporti nell'ambito del sistema di gestione sussidiaria delle attività di interesse generale, valgono a riaffermare la centralità del pubblico e, per tale via, dovrebbero coerentemente assolvere al compito di garantire la tenuta costituzionale dei diritti.

O, in maniera più ampia e comprensiva, dei principi supremi dell'ordinamento ovvero, *in primis*, del principio giuridico di laicità dello Stato.

8. *La promozione come sostegno economico-finanziario: l'accesso differenziato alla disciplina Onlus*

In effetti, proprio per ciò che specificamente concerne gli enti religiosi la selezione dei soggetti della sussidiarietà nel senso testé accennato è agevolata dalla ricordata circostanza che il fine di religione e di culto – normativamente dedotto, su base pattizia, –, pur mantenendo una sua specificità «è risultato profondamente partecipe di una visione *solidaristica* dell'assetto della società che si fa Stato»³⁵.

Detto diversamente, il fine di religione e di culto non rileva di per sé, nel senso che non rappresenta certo, in questo caso, la preoccupazione principale del legislatore.

E tuttavia lo speciale regime del riconoscimento delineato (per gli enti della Chiesa Cattolica ma con evidente portata esemplare nei confronti delle confessioni intesizzate) dalla legge n. 222/1985 appare sostanzialmente omogeneo – negli scopi, nell'impostazione e nella struttura – alle esigenze di qualificazione normativa di cui è successivamente divenuto espressione il

singoli e associati. Questa è la «rottura» del monopolio statale (degli enti pubblici territoriali) non solo nel perseguimento dell'interesse generale ma probabilmente nella sua stessa individuazione». Ma, come non si manca prontamente di precisare, ciò fermo restando che «come la sussidiarietà marca i confini dello Stato e degli altri enti pubblici territoriali verso la società civile allo stesso modo l'operatività della sussidiarietà, attraverso la società civile, è delimitata dalla sintesi degli interessi generali operata dallo Stato e dagli altri enti pubblici territoriali. Per questo motivo le applicazioni della sussidiarietà orizzontale non possono che risolversi strutturalmente e organizzativamente in formule di integrazione dell'azione amministrativa degli enti pubblici territoriali. Se essa, infatti, non costituisce una fuga dall'amministrazione, è proprio *dall'interno* e *all'interno* del sistema che essa può esplicitare i suoi effetti più produttivi come criterio interno di ripensamento di fini e modalità dell'azione e organizzazione amministrativa».

³⁵ MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Enti religiosi* cit., p. 196.

principio di sussidiarietà e rispetto alle quali il D.Lg.vo 460/97 non può, di necessità, mostrarsi indifferente.

In effetti, è proprio su basi pattizie che l'indicazione di fondo per cui «l'*ecclesiasticità* dell'ente può non coincidere in un'ottica confessionale e in un'ottica civilistica» ha trovato una plausibile traduzione normativa, venendo sostanzialmente accettata dagli ambienti confessionali³⁶ e tale circostanza, a conti fatti, facilita il lavoro di qualificazione dell'ordinamento nel senso che ne asseconda la propensione a quella sorta di equiparazione sostanziale tra fine di religione e di culto (non genericamente inteso ma siccome configurato attraverso la determinazione normativa: art. 16, comma 2, lett. a) della legge n. 222/1985) e fini di solidarietà sociale che ispira lo stesso Decreto sulle Onlus.

D'altra parte, l'impianto complessivo delineato dalla legge n. 222/1985 anticipa la tendenza, per così dire, ad una diversificazione disciplinare per tipi di attività che si conferma, anche sotto tale più specifico profilo, ampiamente coerente con le esigenze di fondo legate all'impronta solidaristica del principio di sussidiarietà, impedendo in particolare che la finalità di religione o di culto risulti assorbente.

In sintesi e per concludere sul punto, nell'accedere all'intesa, le realtà confessionali di volta in volta venute in considerazione hanno, in buona sostanza, accettato di consentire alla sottoposizione dei propri enti al vaglio dell'ordinamento, sotto il profilo della effettiva sussistenza – secondo l'ottica statuale – del fine di religione o di culto, convenendo sul fatto che, per le attività c.d. extraecclesiastiche, per avventura pur altrettanto meritevoli di tutela, vige invece il ricordato principio della sottoposizione al diritto comune «*nel rispetto della struttura e della finalità*» degli enti medesimi, con la conseguenza per cui lo Stato quando guarda agli enti di quelle confessioni può legittimamente – e salva prova contraria – fare affidamento sulla loro omogeneità funzionale (e, di conseguenza, strutturale) rispetto alle indicazioni che, sul piano della qualificazione normativa, pervengono dalla declinazione del principio di sussidiarietà.

Ciò che peraltro consente di rilevare come, nonostante le apparenze, quella stessa inclusione non sia poi così automatica o, comunque, del tutto disgiunta da una adeguata valutazione della reale consistenza finalistica delle soggettività considerate, le quali anzi, sotto questo specifico profilo teleologico, vengono valutate – si consenta l'espressione – in congruo anticipo, rispetto al momento in cui esse vengono eventualmente in rilievo per il loro svolgere attività solidaristiche rilevanti ai sensi del decreto 460/97 o ancora, per il loro

³⁶ CARLO CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, il Mulino, 1999, p. 535.

aspirare a porsi quali unità gestionali di pubblici servizi, comunque agenti, appunto, in un'ottica solidaristica.

L'osservazione è decisiva, contribuendo a rendere meno stringenti le preoccupazioni, comunque non infondate, di quanti, come accennato, lamentano la lesione del principio di eguaglianza tra le confessioni perpetrata dall'art. 10, comma 9, del Decreto Lg.vo n. 460/1997.

In effetti, il Decreto in questione, nel delineare i requisiti che un particolare ente deve soddisfare per potere aspirare a godere del relativo regime di *favor* normativo e fiscale da esso previsto, non include, tra le attività tipicamente integranti l'area di solidarietà oggettiva di cui al numero a) del suo art. 10, comma 1, – ed il cui esercizio deve configurarsi quale “esclusivo” nel senso delineato dalla successiva lett. c) dell'articolo – quelle più direttamente espressive della finalità di religione o di culto (art. 16, comma 2, lett. a) legge n. 222/1985), che a loro volta costituiscono l'essenziale tratto distintivo del tipo “ente ecclesiastico civilmente riconosciuto” e *ratio* giustificatrice della specialità del relativo regime.

Tale ultima circostanza impedirebbe quindi, a rigore ed atteso il disegno complessivo perseguito dal Decreto, che enti riconosciuti secondo il meccanismo tipicamente previsto dalla citata legge n. 222/1985 possano aspirare a godere delle previsioni ivi contenute.

Tuttavia, attraverso una esplicita disposizione derogatoria rispetto al veduto principio generale, il comma 9 del medesimo articolo 10 del Decreto prevede che anche detti enti possano configurarsi quali Onlus, anche se solo parzialmente, ovvero in riferimento alle sole attività svolte nell'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale e nei settori delineati dalla lettera a) del precedente comma 1.

Tale possibilità è però espressamente riservata ai soli «enti delle confessioni con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese» e ciò ben può indurre a segnalare la discriminazione, interna alla fenomenologia religiosa, perpetrata dalla disposizione.

Sulla scorta delle considerazioni poc'anzi formulate, tuttavia, è altrettanto possibile riguardare alla peculiare condizione degli enti religiosi delle confessioni c.d. intesizzate piuttosto che come semplicemente privilegiaria quale diretta conseguenza della specificità del riconoscimento civile dei c.d. enti ecclesiastici: sotto questo profilo, è chiaro infatti che tanto gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti quanto gli enti religiosi in senso generico dovrebbero egualmente poter godere delle agevolazioni previste dal decreto Onlus ma solo se e nella misura in cui svolgano quelle determinate attività ed a quelle determinate condizioni³⁷ mentre è solo il peculiare meccanismo

³⁷ Non ci si nasconde, peraltro, che la notazione può forse apparire insoddisfacente sotto il profilo

di riconoscimento previsto su base pattizia a poter fungere da garanzia rispetto alla circostanza per cui dette attività – non a caso definibili come “extraecclesiastiche” – rimangono ben distinte da quelle più tipicamente espressive del carattere religioso dell’ente e, soprattutto, non sono tali da minare il rapporto fine solidaristico/fine di religione e di culto nel senso che si è poc’anzi delineato.

È allora forse possibile ritenere – per dirla diversamente – che, con l’art. 10, comma 9, del decreto sulle Onlus il legislatore delegato non abbia fatto altro che trarre la logica conseguenza del fatto che, per come configurato dalla legge 222/1985, il riconoscimento civile degli enti confessionali costituisce garanzia sufficiente in ordine al perseguimento, da parte dell’ente riconosciuto, di scopi sostanzialmente omogenei rispetto alla condivisione dei valori del solidarismo costituzionale e della gratuità dell’impegno sociale alla cui piena valorizzazione quello stesso decreto appare ampiamente funzionalizzato³⁸.

9. L’impresa sociale, l’ambigua connotazione funzionale del sistema “otto per mille” ed il “cinque per mille”

A volerlo riguardare da un diverso angolo visuale, il processo in questione³⁹ si pone all’origine della strisciante riconversione della disciplina, di

della effettività della tutela e tuttavia essa ci pare significativa di una possibile ricostruzione del significato della norma nel senso di cui nel testo e della conseguente necessità di adeguare ad essa il momento applicativo.

³⁸ Evidentemente, il tentativo di recuperare ad una impostazione sistematica generale la limitazione operata dal D.Lg.vo 460/97 e dalle normative che vi si ricollegano, nel senso appena proposto, è tanto più convincente quanto più si ritenga che, al di là di una sua sicura incertezza testuale, la disposizione che ci occupa (l’art. 10, comma 9, dello stesso Decreto) e quelle similari vadano riferite ad enti che abbiano chiesto, ed ottenuto, il riconoscimento civile seguendo le particolari modalità delineate su base pattizia (cfr., al proposito, SONIA FIORENTINO, *Gli enti ecclesiastici*, in GIUSEPPE CASUSCELLI (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2007, p. 93). Al riguardo, merita segnalare il maggior rigore seguito dalla formulazione dell’art. 1, comma 4, della legge 328/2000, «legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», laddove ci si riferisce esplicitamente, in particolare, agli «enti riconosciuti» delle medesime confessioni, salvo poi, nel successivo comma 5, richiamare, genericamente, «altri soggetti privati». D’altra parte è anche vero che proprio l’art. 10 del D.Lg.vo 460/97, nel suo precedente comma 7, precisa che la inapplicabilità delle disposizioni di cui alle lettere h) ed i) del suo comma 1, concerne, appunto, «gli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese». Il che consente più decisamente di ancorare allo speciale riconoscimento cui si è poc’anzi fatto riferimento la disciplina derogatoria prevista dallo stesso Decreto. Ciò peraltro, chiaramente, non intendiamo nascondercelo, pone un diverso ordine di problemi, sotto il profilo della rilevanza, per così dire, prospettica della norma. È chiaro infatti che il ragionamento sinora condotto non può di necessità che riferirsi allo stato attuale della disciplina pattizia del riconoscimento.

³⁹ In ragione del quale, quindi, la traduzione normativa del fine di religione o di culto, siccome

derivazione pattizia, specificamente dettata a regolamentare il conferimento della personalità giuridica.

Non vi è certo estranea la più generale evoluzione che ha caratterizzato l'ordinamento giuridico sotto il profilo della considerazione delle c.d. formazioni sociali intermedie.

Venuto sostanzialmente meno il disfavore manifestato nei confronti di queste ultime tanto dallo Stato liberale quanto da quello fascista⁴⁰, le esigenze che fondano lo speciale riconoscimento civile degli enti ecclesiastici vanno inevitabilmente soggette ad una sorta di ripensamento⁴¹ in cui, all'evidente oblio di alcune⁴², si affianca il confermarsi di altre⁴³ e l'emergere di nuove: l'«ente ecclesiastico civilmente riconosciuto» ha finito ormai con il rappresentare «una sorta di «porta di ingresso» per nuove figure introdotte unilateralmente dal legislatore statale»⁴⁴.

Quale riepilogativa di una specificità funzionale e strutturale di cui l'ordinamento si fa garante, la qualifica funge, come si è accennato, da elemento di semplificazione cui i pubblici poteri fanno ricorso nel determinare le modalità attraverso le quali definire ragioni e limiti del proprio arretramento rispetto alla concreta gestione di attività (sanità, istruzione, assistenza etc...) tradi-

confluita nella legge n. 222/1985, «agevola la selezione, per grandezze istituzionali (*enti di confessioni con intesa/enti senza*), delle realtà associative tra di loro e ne regola l'ammissione, congiuntamente allo speciale statuto giuridico che portano seco, in un ordinamento che non richiede l'omologazione delle identità istituzionali *qualificate* dei soggetti legittimati a farne parte, ma richiede uniformità ed utilità dei percorsi d'azione nel sociale oltre alla condivisione dei valori della *gratuità* e della motivazione solidaristica degli stessi»: MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Enti religiosi* cit., ivi.

⁴⁰ Sul punto, assai efficacemente, ANTONIO VITALE, *Corso* cit., in particolare pp. 319 ss.

⁴¹ Merita al riguardo considerare la sostanziale trasformazione del quadro di diritto comune in materia di riconoscimento della personalità giuridica degli enti realizzata dal D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361. Che non solo ha conferito il relativo potere al prefetto del luogo in cui l'ente ha la sede principale, sottraendolo così al Ministro competente ex artt. 1 e 2 della legge 12 gennaio 1991, n. 13, ma, soprattutto, ha fortemente semplificato la relativa procedura e fatto coincidere il momento del conferimento della personalità con quello della iscrizione nel registro prefettizio. Tuttavia, come espressamente si prevede all'art. 9 del decreto, «*nulla è innovato alla disciplina degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*», ad eccezione delle disposizioni che disciplinano la tenuta del registro e le relative iscrizioni.

⁴² Il diritto comune, in particolare, rende meno impellenti le preoccupazioni legate alla discrezionalità del riconoscimento atteso che, al fine dell'iscrizione, «*è necessario che siano soddisfatte le condizioni previste da norme di legge o di regolamento per la costituzione dell'ente, che lo scopo sia possibile e lecito e che il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo*» (art. 1, comma 3).

⁴³ Rimane in particolare derogatoria rispetto al generale «principio dell'autonomia associativa» (nei termini segnalati dalla dottrina: ANTONIO VITALE, *Corso* cit., pp. 327 ss.), l'esplicito conferimento di rilevanza dei controlli canonici sulle attività degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.

⁴⁴ Così GIUSEPPE RIVETTI, *Enti no-profit religiosi e ordinamento tributario. Proliferazione di nuovi modelli associativi e disorientamento ermeneutico*, in *Dir. eccl.*, 1-2/2006, p. 187.

zionalmente rientranti nell'esclusivo monopolio statale. Il che non può non tradursi in una (almeno parzialmente) diversa declinazione delle motivazioni che inducono il singolo ente (o meglio la rispettiva confessione) a richiedere il riconoscimento.

Non che siffatto percorso sia scevro da problematicità applicative o risulti battuto con coerenza e razionalità dallo stesso legislatore.

Si consideri la delicatezza dell'attività di qualificazione imposta dal ricorso ad un elemento (il fine di religione o di culto) che non è, di per sé stesso oggettivamente percepibile se non attraverso il riferimento meramente sintomatico a determinate attività, la cui concreta individuazione è però giocoforza condizionata da modelli di riferimento socio-culturali consolidati: evidente è, in questa ipotesi, il potenziale cortocircuito che viene a crearsi rispetto al fondamentale canone dell'incompetenza statale rispetto alle credenze di fede.

In secondo luogo e su di un piano di maggiore concretezza, c'è da tenere conto della più recente «moltiplicazione dei contributi e delle agevolazioni fiscali in favore delle confessioni religiose»⁴⁵, secondo una tendenza che tuttavia non appare rispondere, come sarebbe diversamente auspicabile, ad un chiaro e coerente criterio di riferimento⁴⁶.

Con maggiore pervasività su tale piano, il legislatore appare invero riprendere ricorrenti abitudini e mostrarsi sempre più incurante della necessità di perseguire una qualche linearità di ispirazione e di criteri di riferimento nello svolgimento della propria attività. Ciò è tanto più evidente se si pone mente alle vicende normative che hanno preso le mosse dal D.Lg.vo 460/97, determinando l'ulteriore progressione normativa del c.d. Terzo Settore.

L'obiezione concerne più specificamente il maldestro tentativo di riprodurre, meglio specificandola, la limitazione di cui al veduto art. 10, comma 9 del D.Lg.vo 460/97, nel contesto della disciplina della c.d. impresa sociale ovvero del D.Lg.vo 24 marzo 2006, n. 155, attuativo della legge delega 13 giugno 2005, n. 118.

Che, nel suo art. 1, comma 3, si richiama appunto esplicitamente agli «enti ecclesiastici» e «agli enti delle confessioni religiose con le quali lo Stato

⁴⁵ Su cui esprime fondate ed argomentate perplessità, NICOLA FIORITA, *Il sostegno dello Stato in favore delle confessioni religiose in Italia e in America Latina: percorsi e prospettive*, in *Dir. eccl.*, 3-4/2006, in particolare pp. 345 ss.

⁴⁶ C'è anzi da osservare che le scelte unilaterali del legislatore sembrano voler riprodurre difetti di fondo (l'operare nel senso della «ristrutturazione piuttosto che dello smantellamento del passato») ampiamente segnalati, già sul piano dei profili generali, con riferimento alle «scelte negoziate in materia tributaria»: IVANA VECCHIO CAIRONE, *Legalità democratica, diritto negoziale con i culti e misure fiscali agevolative*, Edisud, Salerno, 1990.

ha stipulato patti, accordi o intese», facendo così ricorso ad una complicata espressione che tuttavia, a nostro modo di vedere, non esclude che si sia voluto semplicemente richiamare, nella sostanza, lo stesso identico riferimento di cui al D.Lg.vo 460/97⁴⁷.

Al di là dell'infelice formulazione della norma, c'è piuttosto da segnalare la maggiore disomogeneità che, a prima vista, potrebbe ritenersi connotare il rapporto tra il regime speciale del riconoscimento degli enti ecclesiastici e confessionali e l'impostazione complessiva del D.L.g.vo 155/2006, laddove si fa riferimento ad attività oggettivamente imprenditoriali, di (ancora) più problematica compatibilità con il suddetto regime rispetto a quanto è dato rilevare in riferimento alla disciplina Onlus: vale tuttavia, a tale specifico riguardo, quanto si osserva sulla scorta della rilevata esistenza di un principio di coerenza istituzionale tra fine di religione e di culto/svolgimento di attività diverse. E cioè che le norme del D.Lg.vo n. 155/2006 quali quella in cui si prevede la non applicabilità agli enti in questione della procedura concorsuale della liquidazione coatta amministrativa «non intendono porre gli enti ecclesiastici (o confessionali) così individuati, in una posizione privilegiata rispetto a tutti gli altri enti non commerciali (o commerciali di un certo tipo, ad es. le imprese sociali), come pure rispetto a tutti gli altri enti con finalità di religione o di culto (non inquadrabili fra quelli “ecclesiastici” o “confessionalizzati” sulla base di accordi o intese con lo Stato)»⁴⁸.

⁴⁷ In questo secondo caso, è infatti possibile sostenere che, lungi dal voler innovare, il legislatore delegato abbia voluto più semplicemente sforzarsi di essere terminologicamente più preciso distinguendo, nel riferimento formale, gli enti della Chiesa cattolica da quelli delle confessioni diverse. Il problema è semmai costituito dal fatto che, diversamente che nel Decreto sulle Onlus, nel decreto sull'impresa sociale è più difficile ritrovare elementi che consentano di ritenere che esso faccia riferimento ad enti *riconosciuti* di quelle confessioni e quindi ancorino all'avvenuto riconoscimento l'ammissione al regime agevolativo previsto. Ciò che può indurre a segnalare qualche profilo di disomogeneità rispetto all'impostazione di cui al D.Lg.vo 460/97, nella prospettiva di cui retro sub paragrafo 8: se così stessero le cose, sarebbe infatti più concreto il pericolo che il riferimento ad una previa intesa non sia da ricollegare alla rilevanza del peculiare profilo finalistico/strutturale degli enti, nel senso che si è già chiarito, quanto al mero collegamento formale con la confessione di riferimento. Non è casuale, d'altra parte e su di un piano solo apparentemente diverso, che la dottrina più sensibile abbia per tempo segnalato come la disciplina sull'impresa sociale esprima una sorta di progressione concettuale da una forma *non profit* ad una *for profit* del Terzo Settore, con conseguenze inevitabili sulla tenuta del nesso impegno sociale/solidarismo/gratuità: MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Enti* cit., p. 166 ss.

⁴⁸ SALVATORE BERLINGÒ, *Enti ecclesiastici* cit., p. 45, per il quale «un'interpretazione corretta e *secundum Constitutionem* di norme del genere induce a ritenere che le stesse intendano semplicemente condizionare l'applicazione delle regole di diritto comune al previo espletamento della procedura di revoca della qualifica di ecclesiasticità (o aconfessionalità), disciplinata proprio dagli accordi e dalle intese con le confessioni cui quelle norme indirettamente o espressamente fanno riferimento». Vedasi altresì SONIA FIORENTINO, *Gli enti* cit., p. 95.

In ogni caso, qui come nel Decreto sulle Onlus – e come, del resto, nell’ipotesi di normative, quali la legge n. 328/2000, che, nel delineare principi e forme dei c.d. sistemi integrati, rimandano inevitabilmente alla traduzione normativa che ne viene fatta al livello regionale e locale, come meglio si vedrà in seguito –, ci troviamo dinanzi a disposizioni che possono agevolmente ricondursi alla vicenda della sussidiarietà, richiamando lo stretto collegamento sussistente tra il ripensamento del rapporto pubblico/privato e l’implementazione delle possibilità d’azione riconosciute all’autonomia locale che esso comporta, da un lato, ed il correlativo potenziamento dei profili qualificatorio-selettivi, in funzione della razionalizzazione dell’accesso al sistema ed alle relative incentivazioni giuridico-economiche, dall’altro.

In realtà, come si è anticipato poc’anzi, non è tanto la singola disposizione a creare difficoltà insormontabili quanto la sostanziale impossibilità di ricondurre a sistema il complesso degli interventi recentemente messi in campo dal legislatore o, più specificamente, l’irrazionale convivenza di forme di sostegno indifferenziatamente rivolte a favorire attività espressive di un fine di religione e di culto strettamente inteso o, diversamente, attività, pur meritevoli di tutela, ma favorite in ragione del ricordato processo di dismissione delle funzioni tipiche dello Stato sociale da parte degli apparati pubblici o ancora, in ragione di un rapporto, di discutibile inerenza a dette caratterizzanti finalità⁴⁹.

Complessivamente riguardato, l’attuale panorama italiano di interventi promozionali più o meno direttamente riguardanti i soggetti religiosi si caratterizza cioè per la indebita commistione tra i profili di rilevanza del fine di religione e di culto di cui all’art. 20 Cost. ed i fenomeni di inclusione di confessioni ed enti religiosi in settori oggettivamente pubblici, e quindi per la determinazione di uno stato di fatto potenzialmente in grado di condurre ad una irragionevole riproducibilità di contribuzioni a titolo solo formalmente diversificato.

V’è anzi da rilevare che, nell’indurre a focalizzare, in funzione critica, l’attenzione sulla coerenza interna dei criteri di promozione nel senso appena prospettato, i più recenti interventi del legislatore hanno l’indiretto effetto di rafforzare i rilievi critici con cui buona parte della dottrina specialistica ha accolto scelte normative e di politica ecclesiastica più risalenti nel tempo.

Tanto vale, in particolare, per il sistema di finanziamento delle confessioni

⁴⁹ È a tale questione di fondo che risponde la nota, discussa problematica dell’estensione di determinate agevolazioni fiscali ed in specie del meccanismo di esenzione dall’ICI a favore degli enti ecclesiastici: ANTONELLA LOSANNO, *Enti ecclesiastici tra assoggettamento alla ed esenzione dalla Invim sugli immobili con finalità commerciali*, in *Quad. di dir. e pol. ecl.*, 3/2006, pp. 3 ss.; ANTONIO GUARINO, *L’Ici e gli immobili “religiosi”*, in *Diritto e religioni*, 1/2006.

religiose che fonda sulla ripartizione, su base volontaria, delle quote provenienti dall'otto per mille dell'Irpef.

Già da tempo invero si è segnalato come il sistema in questione risultasse connotato da criticità tali da porlo al limite della legittimità costituzionale.

Di là da ogni valutazione concernente «la assoluta arbitrarietà – rispetto alla logica degli interventi da *Stato sociale* – della quota dell'8 per mille» la problematica interferenza del sistema con «il principio basilare per cui non è ammissibile che i cittadini interferiscano direttamente sull'impiego delle entrate iscritte nel bilancio dello Stato»⁵⁰, l'ingiustificata ripartizione delle somme riconducibili alle c.d. scelte non espresse⁵¹ ed il successivo confermarsi, sul piano fattuale, di una «assoluta assenza di un qualsiasi rapporto tra volontà del singolo ed effettiva destinazione del contributo statale», è ancor oggi l'esclusione dal sistema delle confessioni religiose che non abbiano stipulato un'intesa a venire giustamente percepita quale «elemento di gran lunga più intollerabile del sistema»⁵².

Se ciò peraltro, a mio modo di vedere, poteva in passato valere solo entro certi limiti vale certamente a maggior ragione e con meno riserve oggi, attese le trasformazioni del ruolo che confessioni ed enti religiosi aspirano ad assumere e, soprattutto, il peculiare quadro normativo che, assecondandone le rinnovate aspirazioni, va progressivamente consolidandosi.

A mio avviso, infatti, l'esclusione in questione è tanto più sospetta di incostituzionalità quanto più si traduca in una sostanziale disparità di trattamento per riguardo all'esercizio di attività espressive del fine di religione e di culto. Nel contempo, com'è noto, sotto questo profilo il sistema manifesta una natura spuria, atteso che la Chiesa cattolica in parte e le altre confessioni potenzialmente beneficiarie, in maniera più marcata, dichiarano di voler utilizzare le somme così ricavate per finalità, grosso modo corrispondenti all'attuale declinazione di attività di interesse generale. È specificamente tale ultima circostanza che, in maniera forse non del tutto appagante, poteva, a mio modo di vedere, dare conto, in certa misura giustificandola, della particolare scelta del legislatore di ancorare l'ammissione al sistema alla previa stipula

⁵⁰ Va peraltro ricordato, in una diversa dimensione prospettica, che, per questa parte, il sistema dell'otto per mille può venire riguardato quale espressione di un tentativo di riconoscere il giusto rilievo alle scelte individuali, assecondando un'opzione di fondo che potrebbe valere «a declinare il «moderato coinvolgimento» dello Stato con le religioni in forme compatibili con i principi della democrazia» di cui discorre SILVIO FERRARI, *Stati e religioni in Europa: un nuovo baricentro per la politica ecclesiastica europea?*, in *Quad. di dir. e pol. eccl.*, n. 1/2008, p. 13.

⁵¹ ANTONIO VITALE, *Corso cit.*, pp. 276 ss.

⁵² NICOLA FIORITA, *Il sostegno cit.*, p. 343.

dell'intesa ex art. 8, comma 3, Cost., valendo a tale riguardo le considerazioni svolte in precedenza per riguardo, da un lato, all'esigenza di subordinare lo svolgimento di funzioni oggettivamente pubbliche (nel più pregnante senso cui abbiamo fatto riferimento in precedenza) al riscontro dell'esistenza di specifiche condizioni⁵³ e, dall'altro, alla compatibilità di tale operazione rispetto al divieto di discriminazione di cui all'art. 20 Cost..

Comunque sia, allo specifico compito di assicurare alle confessioni (ovvero alle proprie articolazioni giuridiche e territoriali) quella presenza, favorendola attraverso il ricorso ad appositi meccanismi di sostegno economico-giuridico provvedono più specifici interventi normativi. Che, come visto, pretendono di graduarne – quanto a modi e limiti – l'inclusione, in ragione delle rispettive peculiarità strutturali.

Vanno cioè concretandosi quelle più specifiche condizioni che potrebbero consentire, da un punto di vista sistematico generale, di accedere ad una chiara specificazione del sistema del finanziamento fondato sull'otto per mille nel senso della sua univoca funzionalizzazione al sostegno delle (sole) attività di religione e di culto, con conseguente (e coerente) riduzione della percentuale originariamente prevista.

V'è anzi da aggiungere che una tale possibilità dovrebbe ora poter trovare ulteriore conforto nella più recente previsione di quell'ulteriore canale di finanziamento che appare ben più chiaramente destinato a favorire attività di interesse generale⁵⁴.

⁵³ Qui però può porsi un diverso ordine di problemi, sui quali ci si è già soffermati. Perché poi occorre verificare che la pluridimensionalità funzionale del sostegno economico-finanziario non comporti nei fatti un'insostenibile riconoscimento, in capo alla confessione, della capacità di incidere autonomamente sulla consistenza dell'interesse pubblico siccome nella competenza esclusiva delle pubbliche istituzioni. Il pericolo è tutt'altro che remoto, come può facilmente comprendersi prendendo spunto dalla dichiarata costituzione, da parte dell'Arcidiocesi di Milano, di un fondo di ausilio per le famiglie disagiate, fondo alimentato dai proventi derivanti proprio dal sistema dell'otto per mille.

⁵⁴ Ci riferiamo in particolare al c.d. "cinque per mille", ovvero al meccanismo (PIERLUIGI CONSORTI, *La disciplina dell'impresa sociale e il 5 per mille*, in *Quad. di dir. e pol. eccl.*, 2/2006, p. 473 ss.) inizialmente introdotto, a titolo sperimentale, dalla legge n. 266/2006 (finanziaria per il 2006), disciplinato dal D.P.C.M. 20 gennaio 2006 e successivamente confermato, che consente al contribuente di destinare quella percentuale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a sostegno di associazioni di volontariato, Onlus (ivi comprese le Onlus c.d. "parziali"), associazioni di promozione sociale e così via discorrendo. Al riguardo si è osservato che «la formulazione letterale del provvedimento risente di una evidente mancanza di sensibilità nei confronti della categoria degli enti religiosi, in quanto la soggettività delle associazioni di promozione sociale si ricava da un espresso richiamo e dal riferimento alla categoria giuridica di appartenenza (Onlus parziali); quella degli enti ecclesiastici si determina sulla base del solo riferimento alla categoria generale di Onlus parziali»: GIUSEPPE RIVETTI, *Enti no-profit* cit., p. 202, secondo cui tuttavia «questa diversità di «rappresentazione», sul piano della tecnica normativa, non dovrebbe produrre alcuna conseguenza giuridica significativa

In sintesi e con altri termini, il complessivo sistema di finanziamento di enti e confessioni religiose dovrebbe coerentemente svilupparsi nel senso della specializzazione degli interventi: laddove venga direttamente in questione un profilo di libertà religiosa, da intendersi quale sostegno di attività (ritenute in una ottica statutale) espressive della finalità di religione e di culto, l'accesso alla normativa andrebbe unicamente subordinato all'esercizio in concreto di dette attività, operando in tale campo, senza alcun contemperamento, il peculiare presidio di perequazione di cui all'art. 20 Cost.; laddove diversamente, dovesse farsi questione di un sostegno in funzione dello svolgimento di «attività di interesse generale» (ovvero, appunto, di quelle attività di tradizionale pertinenza del pubblico quale nota caratterizzante l'originario modello di *Welfare*), allora potrebbe pensarsi ad una inclusione differenziata dei vari soggetti, anche di natura religiosa. Ciò, peraltro, sempre a patto di ancorare la differenziazione a valutazioni inerenti la peculiarità (finalistica e, di conseguenza, strutturale) dei soggetti di volta in volta considerati.

10. *La promozione come collaborazione istituzionale ed il limite oggettivo della sussidiarietà*

La riconduzione nell'alveo della compatibilità costituzionale dei concreti meccanismi normativi di traduzione delle istanze legate al principio di sussidiarietà nel senso che si è andato delineando sinora si trova peraltro, nel nostro specifico caso, a dover fare i conti con l'ulteriore progressione concettuale cui l'apertura ai privati delle attività di interesse generale prelude.

A risulterne rinvigorite sono, in particolare, non più solo le ragioni a fondamento del riconoscimento di specifiche forme di sostegno economico-finanziario e giuridico ma, ben più pervasivamente, quelle che fondano l'esigenza della collaborazione istituzionale fra Stato e Chiesa. Quest'ultima, tuttavia, pur ancorata a specifici riferimenti di derivazione pattizia, rischia di interferire negativamente con la cennata, fondamentale, esigenza a che venga ribadito unicamente in capo

(con riferimento agli enti religiosi, resterebbero soggettivamente esclusi i culti ammessi)». L'Autore ulteriormente osserva che «la scelta di destinazione del cinque per mille e quella dell'otto per mille di cui alla l. n. 222/1985 non sono in alcun modo alternative tra loro. In altre parole sono cumulabili; del resto si fondano su presupposti diversi ed anche a fronte di una medesima procedura di riparto, presentano significative differenze strutturali», con la conseguenza per cui è possibile che venga a realizzarsi «una ipotesi di triplice assegnazione di finanziamenti completamente trascurata e non regolamentata: uno stesso ente religioso può (legittimamente) accedere, alle quote previste dall'otto per mille, dal fondo statale per Onlus ed, infine, dalla nuova procedura del cinque per mille (in completa assenza di norme di coordinamento)».

alle pubbliche istituzioni il compito di definire l'esatta portata contenutistica del c.d. interesse pubblico e conseguentemente di delimitare, sotto il profilo oggettivo, l'estensione del principio di sussidiarietà.

11. *La problematica rilevazione dell'interesse pubblico nel caso dei beni culturali ecclesiastici e di interesse religioso*

Esemplare, al riguardo, la più recente declinazione assunta dalla tematica dei beni culturali ecclesiastici e di interesse religioso, rispetto ai quali l'esigenza della collaborazione va in effetti più di recente riemergendo con rinnovata energia.

Ne costituisce riferimento normativo prioritario la disposizione di cui all'art. 12 dell'Accordo del 1984 (legge n. 121 del 1985), per il quale «*al fine di armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso, gli organi competenti delle due Parti concorderanno opportune disposizioni per la salvaguardia, la valorizzazione e il godimento dei beni culturali d'interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni ecclesiastiche*» (art. 12, comma 2, dell'Accordo); una disposizione che, secondo taluni Autori, ha inteso «concordarizzare» il principio espresso dall'art. 8 della legge 1089/1939⁵⁵, che a sua volta prevede, al fine di assicurare la tutela «*delle esigenze di culto*» e laddove, appunto, si tratti di «*cose appartenenti ad enti ecclesiastici*», la necessità di procedere «*d'accordo con l'autorità ecclesiastica*».

In realtà, la formulazione dell'art. 12 dell'Accordo sembra preludere ad un significativo ampliamento qualitativo dell'intervento dell'autorità confessionale, come può immediatamente dedursi dalla circostanza per cui gli accordi previsti sono intesi a tutelare, più ampiamente, le «*esigenze di carattere religioso*», ovvero «uno spettro di interessi più ampio rispetto a quello concentrato attorno alle esigenze di culto in senso proprio»⁵⁶. Ciò che, secondo alcuni Autori, costituirebbe la ragione principale per cui l'ulteriore specificazione della tutela «secondo il criterio dell'appartenenza» si rende opportuna⁵⁷.

⁵⁵ In questo senso, GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni cit.*, p. 289.

⁵⁶ Richiamando un preciso dato di diritto positivo (l'art. 16, lett. a) della legge n. 222/1985), in dottrina si è così sostenuta l'opinione per la quale «le esigenze religiose debbono quantomeno identificarsi in quelle attinenti al culto, alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, più in generale all'educazione cristiana»: GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni cit.*, p. 288, per il quale anzi «dovrebbero più correttamente individuarsi le esigenze in questione per rapporto alle libertà riconosciute alla Chiesa nell'art. 2 dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense».

⁵⁷ SALVATORE BERLINGÒ, *Enti cit.*, p. 200.

Certo, investendo, in senso ampio, la Repubblica del compito di tutelare il patrimonio storico e artistico della Nazione, l'art. 9 Cost. mostra di non volersi riferire unicamente allo Stato persona e quindi di concordare in qualche modo sul fatto che «non possono che essere i soggetti esponenziali di una identità culturale, che entra a qualificare il patrimonio culturale della Nazione, a dire se ed in qualche misura tale identità sia adeguatamente tutelata» mentre poi non è che quanto disposto dal secondo comma dell'art. 12 Accordo possa di per sé stesso valere quale espropriazione delle attribuzioni delle istituzioni pubbliche e, per tale via quale indebita incisione dell'ordine proprio dello Stato⁵⁸.

Sicché risulta ampiamente condivisibile l'osservazione per cui trattasi, in sostanza, «di promuovere intese, ma solo *sul piano attuativo* di norme primarie che sono state (o saranno) assunte liberamente e unilateralmente dallo Stato e cui, per altro, lo Stato può (o potrà continuare a) dare esecuzione senza essere tenuto ad attendere il perfezionarsi delle intese suddette», sicché «il mancato raggiungimento di un accordo non impedirà allo Stato (così come alla Confessione, nel rispettivo ordine) di procedere nel perseguimento di tutti gli obiettivi di tutela ricompresi nella sua (esclusiva) disponibilità»⁵⁹.

Fondando sulla riaffermazione delle prerogative statali, la conclusione⁶⁰ può peraltro risultare utile ad una razionale ricomprensione del significato ascrivibile al preliminare riconoscimento per cui «*la Santa Sede e la Repubblica italiana, nel rispettivo ordine, collaborano per la tutela del patrimonio storico ed artistico*» (art. 12, comma 1, Accordo).

Il punto è di centrale importanza, atteso che il diretto coinvolgimento

⁵⁸ Per una conferma della dottrina amministrativistica, NICOLA GULLO, *art. 9*, in MARIA ALESSANDRA SANDULLI (a cura di), *Codice cit.*, p. 81, e gli Autori ivi opportunamente citati, laddove si rileva che «la normativa generale in materia di beni culturali è stata progressivamente adattata alle caratteristiche del bene culturale di interesse religioso attraverso il ricorso al principio pattizio che, senza creare un regime speciale, consente di pervenire ad una regolamentazione consensuale di carattere attuativo in grado di soddisfare contemporaneamente i due interessi, quello dello Stato e quello della Chiesa – o delle confessioni di minoranza - inerenti al bene culturale».

⁵⁹ Così SALVATORE BERLINGÒ, *Enti cit.*, p. 202, secondo cui «l'esito positivo dei previsti contatti fra la parte confessionale e quella statale non potrà che incrementare il tasso di *effettività* della normativa di salvaguardia dei beni culturali d'interesse religioso; mentre il mancato raggiungimento di un accordo non impedirà allo Stato (così come alla Confessione, nel rispettivo ordine) di procedere nel perseguimento di tutti gli obiettivi di tutela ricompresi nella sua (esclusiva) disponibilità».

⁶⁰ Cui possono farsi risalire le osservazioni, operanti da un diverso versante, di GIOVANNI CIMBALO, *Fabbricerie, gestione degli edifici di culto costruiti con il contributo pubblico e competenze regionali sui beni culturali ecclesiastici*, in BRUNO SCALINI (a cura di), *Le Fabbricerie. Diritto, cultura, religione*, Bologna, 2007, in particolare pp. 93 ss., che rileva la necessità di sottoporre tali beni «a penetranti controlli pubblici, in modo da poterne esaltare, insieme a quello religioso, il valore sociale, civile e culturale».

dell'autorità confessionale rischia – se assunto acriticamente – di incidere sulla corretta rilevazione dell'effettiva consistenza dell'interesse pubblico alla tutela del patrimonio storico ed artistico, come ben può comprendersi considerando lo specifico interesse confessionale alla salvaguardia della caratterizzazione identitaria di determinati beni⁶¹.

Lo dimostrano, indirettamente, i rilievi proposti in dottrina per riguardo ai successivi sviluppi della normativa bilaterale ovvero la circostanza per cui mentre «l'articolo 12 del Concordato da parte sua conferma per i beni culturali di interesse religioso una collocazione ordinamentale che da un lato limita finalisticamente i poteri puramente codiciali della proprietà privata, dall'altro fa lievitare l'importanza di questi beni culturali sottolineandone il valore generale e nazionale»⁶², con l'Intesa del 2005 si sarebbe «passati da una concezione aridamente procedurale ad un'altra più ampiamente programmatica che assume come punti di riferimento i contenuti di una collaborazione materiale di tutti i soggetti interessati di parte ecclesiastica e di parte statale»⁶³.

⁶¹ In tale direzione, ed in maniera più ampiamente coinvolgente le varie disposizioni dell'art. 12 dell'Accordo, sembrano muoversi i rilievi di MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2004, secondo cui le intese ivi previste «vincolano fortemente lo Stato anche per quel che riguarda i beni di sua esclusiva proprietà, segnando un passo indietro di oltre cento anni in un settore nel quale le sue competenze si erano sempre più differenziate e articolate, per cui sarebbe stato preferibile fermarsi all'iniziale impegno di collaborazione. Così si consente invece alla Santa Sede di condizionare l'attività legislativa dello Stato in materia, e questo si autolimita, nonostante nessun impegno in tal senso avesse assunto nel Concordato del '29 (...). Starei molto attento» – prosegue conclusivamente l'Autore commentando l'impegno alla reciproca collaborazione di cui al comma 1 dell'art. 12 – «a non mediare dal diritto pubblico e dalla legislazione regionale – anche per le differenze di regime tra regioni ordinarie e quelle a statuto speciale – modelli che mal si adattano a regolamentare i rapporti tra Stato e Chiesa, perché questi non si svolgono nell'ambito dello stesso ordinamento ma fanno capo a due ordinamenti diversi».

⁶² CARLO CARDIA, *Lo spirito dell'Accordo*, in MICHELE MADONNA (a cura di) *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, Marcianum press, Venezia, 2007, pp. 31 ss., per il quale «un robusto asse concettuale è filtrato nei decenni attraverso la legislazione statale del 1939, nella Costituzione democratica, e poi nel Concordato; in base ad esso il patrimonio storico-artistico ecclesiastico (oggi si può dire delle confessioni religiose) in quanto parte del patrimonio storico artistico nazionale non può essere oggetto di un mero rapporto proprietario privatistico, e come tale sottratto alla tutela e al godimento collettivo, e neanche può essere oggetto di interventi statali che ne ignorino il profilo religioso e l'appartenenza in qualche modo unitaria alle singole Chiese o confessioni. Di più. E' la Chiesa stessa che non considera il rapporto con i beni culturale di sua appartenenza come meramente proprietario, ma lo trasfigura in un'ottica finalistica collettiva». Secondo l'Autore, «si può dire che tale tipo di collaborazione è una delle più tipiche estrinsecazioni di quella collaborazione per il bene del Paese di cui all'art. 1 del Concordato. Non si tratta di favorire un rapporto più o meno settoriale tra autorità ecclesiastiche e autorità civili, bensì di attivare una cooperazione finalizzata alla cura e alla valorizzazione di un patrimonio che, pur con le sue caratteristiche religiose (o, se si vuole, proprio per le sue caratteristiche religiose) è un patrimonio di interesse e di rilevanza nazionale e collettiva».

⁶³ GIORGIO FELICIANI, *Introduzione* in Michele Madonna (a cura di), *Patrimonio* cit., p. 9, ove, nel

In realtà, l'osservazione – in ragione della quale, quindi, l'Intesa andrebbe a ricollocarsi nell'ambito di una più ampia «tutela partecipata», da ritenersi a sua volta in certo modo imposta dall'art. 9 Cost.⁶⁴ – ben può rappresentare viatico utile alla riaffermazione di un'esigenza di salvaguardia della c.d. identità religiosa del bene (ovvero, al fondo, della specificità del messaggio religioso da esso veicolato), secondo una declinazione – certo non priva di specifiche conseguenze⁶⁵ – che, pur in parte giustificata alla luce del criterio proprietario è apparsa, non senza ragione, di dubbia legittimità⁶⁶ ma che, evidentemente,

commentare l'art. 2, comma 3, della medesima Intesa, si osserva che «è tanto evidente che qui non sono in gioco solamente le esigenze di carattere religioso, che non si vede per quale ragione in questi successivi accordi la collaborazione non potrebbe riguardare anche i beni culturali di appartenenza ecclesiastica privi di tale caratterizzazione». L'Autore significativamente ricorda «che non è mancato chi ha rilevato che, a ben guardare e almeno per certi profili, questa nuova Intesa travalica i limiti della norma concordataria relativa alla tutela delle esigenze di carattere religioso, per collocarsi nella più ampia prospettiva del comma ad essa precedente, concernente, come già ricordato, l'impegno alla collaborazione per la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione»: ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e Conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità e innovazione*, in www.olir.it.

⁶⁴ GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni cit.*, p. 285, secondo cui «il principio concordatario posto in detto comma dell'art. 12 presuppone il riconoscimento che la realtà cattolica in Italia, nelle associazioni, nei gruppi, nelle stesse istituzioni ecclesiastiche, ha prodotto e produce tuttora una cultura qualificante l'"identità nazionale" (...) espressa anche in beni storici ed artistici; di conseguenza riconosce l'interesse di siffatta realtà a collaborare alla tutela di detto patrimonio, quale condizione della propria memoria storica e della propria identità, nonché come garanzia della sua permanenza e crescita nel tempo secondo la propria natura e non condizionata da fattori esterni». Ed infatti, secondo l'Autore considerato, l'art. 9 Cost. letto «in coerenza con l'intero ordinamento costituzionale, suppone la sussistenza del riconoscimento giuridico di un interesse in capo a coloro che a diverso titolo – in quanto soggetti esponenziali della identità culturale veicolata in certi beni di carattere storico e artistico, in quanto possessori o fruitori di questi ecc. – hanno un rapporto con beni culturali; interesse a partecipare alla determinazione delle modalità con cui viene ad essere esplicitata la tutela di cui al secondo comma dell'art. 9 Cost.. Se così non fosse, si potrebbe incorrere nel pericolo di cadere in una situazione di fatto autoritaria, nella quale cioè la identità culturale della Nazione, che si esprime in un patrimonio storico-artistico sempre *in fieri*, verrebbe ad essere guidata dall'alto, secondo connotazioni da Stato etico che la Costituzione ripudia; tale identità non si espliciterebbe liberamente dal basso, come Costituzione vorrebbe».

⁶⁵ Cfr. FLAVIA PETRONCELLI HUBLER, *I beni culturali religiosi. Quali prospettive di tutela*, Jovene, Napoli, 2000, in particolare pp. 188, secondo cui «atteso che l'interesse religioso si dispone quale elemento della rilevanza culturale del bene, è di tutta evidenza che lo stesso deve ricevere adeguata attenzione anche nelle fasi della tutela più immediatamente dirette a definire le misure tecniche di difesa e di valorizzazione dei beni culturali. Un diverso agire, infatti, potrebbe compromettere la capacità del bene di concorrere a una autentica promozione umana, perché si lede l'attendibilità del messaggio culturale che il bene è capace di trasmettere».

⁶⁶ In questo senso, ANTONIO VITALE, *Corso cit.*, pp. 360 ss., laddove si rileva che «in uno Stato democratico e pluralista la tutela e la promozione degli elementi costitutivi della cultura sono ammissibili solo a condizione ed in quanto quegli elementi costitutivi (fra cui vi è la religione), al di là della comunicazione dei messaggi ideologici cui possono sempre essere piegati, siano in grado di produrre valori puramente umanistici di completamento ed arricchimento della persona: non è cioè la

trova una ben precisa corrispondenza *ex parte Ecclesiae* ovvero nel rilievo per cui «al di là del valore storico artistico, questi beni devono essere considerati a partire dalla loro identità e dalla loro natura, essendo comunque legati alla vita di una comunità di fedeli che tuttora si riconosce in essi e che spesso li utilizza ancora per le proprie celebrazioni liturgiche»⁶⁷.

Un'impostazione, quest'ultima, non sempre di agevole decifrazione, potendo essa giustificare persino l'imposizione del *ticket* d'ingresso ai fini della fruizione pubblica, sempre che, ci si premura di precisare, tale pratica valga a realizzare una «accoglienza generosa e intelligente» e comunque sia condotta contestualmente «redigendo e attuando itinerari iconologici in grado di aiutare una lettura e una fruizione che siano rispettose della specificità dei beni culturali ecclesiastici»⁶⁸.

Come si vede, in tale dimensione interpretativa non è tanto la funzionaliz-

specificità – consistente nel *messaggio* da comunicare – che può essere rilevata (questo può farlo solo uno Stato che ha scelto una sua cultura ufficiale, e tale per definizione non può essere uno Stato democratico), bensì, all'opposto, proprio il comune denominatore, l'arricchimento della persona. Così, il bene culturale a soggetto religioso rileva non già per l'invito, in esso eventualmente contenuto, ad avere federe in Cristo e nella Madonna, bensì solo perché ha espresso quel soggetto in modo da incidere positivamente sulla sensibilità spirituale di qualunque persona, credente o non credente. Quindi nessuna tutela particolare per i beni culturali che, per un credente nella religione cattolica, appaiono strumenti per l'elevazione nella fede e per la venerazione delle Persone e dei simboli di quella religione: il bene è culturale e basta, e la pretesa identità che gli deriva dal fatto che esprime arte *sacra* non deve modificare il generale impegno che la Repubblica ha nel tutelare il bene stesso».

⁶⁷ Così GIUSEPPE BETORI, *Lo spirito dell'Accordo*, in *M. Madonna* (a cura di), *Patrimonio* cit., pp. 26 ss., per il quale con l'Intesa si sarebbe provveduto «a dare forma a una precisa consapevolezza da parte dello Stato: il bene artistico e culturale ecclesiastico rientra nella sfera di attenzione del legislatore proprio perché l'autorità civile riconosce nell'espressione religiosa un elemento costitutivo dell'identità della società e della nazione. Da parte sua, l'autorità ecclesiastica, nel ricercare le modalità più adeguate con cui inserire le peculiarità del bene ecclesiastico nel contesto comune della tutela e della valorizzazione dei beni artistici e culturali da parte dello Stato, riconosce all'opera concepita come espressione della fede e in funzione della fede un più ampio significato sociale, culturale e storico, che la rende anche patrimonio dell'intera società. Le due prospettive non si oppongono: al contrario si integrano, pur manifestandosi come frutto di una comprensione della realtà che resta specifica per ciascuno dei due soggetti, ma che ha per ambedue la medesima finalità di promuovere il bene delle persone e della comunità. L'intesa si colloca pertanto nel contesto di quelle modalità di piena cittadinanza della Chiesa nella vita del nostro Paese, che ne contraddistinguono lo stile dei rapporti con la società civile e le istituzioni. Auspico» – si aggiunge conclusivamente – «che questo stile di relazioni possa continuare a dare frutti, perché la legittima distinzione degli ordini non implica separazione ma, al contrario, costituisce il presupposto di una feconda reciprocità. La Chiesa non è né si sente estranea al Paese: chi volesse ignorare questo dato di fatto, con ciò stesso rinnegherebbe una componente imprescindibile dell'identità nazionale, un fattore essenziale delle sue radici che, per quanto ci riguarda, vogliamo continuare a sviluppare e mettere al servizio di tutti».

⁶⁸ Così gli orientamenti della CEI del 1992, in MARIA VISMARA MISSIROLI, *Codice dei beni culturali di interessi religiosi*, I, *Normativa canonica*, Milano, 1993, p. 267.

zazione del bene considerato al culto ovvero l'uso concreto che ne viene fatto e che evidentemente non può che richiamare l'intima convinzione del fedele quanto il suo supposto carattere (oggettivamente) sacro ad essere ritenuto meritevole di tutela.

12. *I soggetti del pluralismo nell'ambito dei sistemi integrati di interventi e servizi sociali*

Solo parzialmente sovrapponibili alle precedenti sono le questioni che si pongono per riguardo all'inclusione dei soggetti del pluralismo religioso e confessionale nell'ambito dei sistemi ampiamente ritagliati, su base regionale, in ossequio alle indicazioni provenienti dalla legge quadro n. 328/2000 e nonostante il fatto che quest'ultima risulti, ora, deprivata dell'originario fondamento competenziale ex art. 117 Cost.⁶⁹.

Diversamente da quanto accade con riferimento alla tutela partecipata del patrimonio storico ed artistico, le attività richieste al privato non paiono in effetti destinate ad incidere sulla disciplina giuridica di beni o, più ampiamente, situazioni giuridiche che ad esso appartengano o si riferiscano immediatamente ma sembrano avere una più spiccata valenza altruistica, essendo naturalmente proiettate verso l'esterno in quanto precipuamente intese «a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita»⁷⁰.

⁶⁹ I termini della questione (per la cui impostazione generale ci si può limitare in questa sede a richiamare ADELE ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 198 ss.; BENIAMINO CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 166 ss.; SAVERIO MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2007, 32 ss.) sono sufficientemente noti: facendo seguito alla ridefinizione concettuale della nozione di «servizi sociali» maturata, in particolare, con l'art. 128 del D.Lg.vo n. 112/1998, l'attuale art. 117 pare voler ricondurre la materia nell'alveo delle attribuzioni legislative implicitamente riconosciute come di pertinenza esclusiva (in quanto residuale ai sensi del quarto comma del medesimo articolo) delle Regioni e quindi determinare l'automatica caducazione della legge statale emanata in vigenza del precedente assetto competenziale, che diversamente considerava la medesima materia come di potestà legislativa concorrente, o quantomeno la sua illegittimità costituzionale (in questo caso, sopravvenuta). Tuttavia, anche facendo leva sull'orientamento dottrinale e giurisprudenziale consolidatosi in tema di rapporti tra legislazione di principio e normazione di dettaglio, si è fatto progressivamente strada (in qualche misura trovando formale accoglimento nell'art. 1, comma 2, della legge n. 131 del 2003, c.d. "legge La Loggia") l'orientamento che sottolinea la peculiare "cedevolezza" delle stesse norme statali, nel senso che queste ultime rimarrebbero pienamente in vigore fino a che non risultino contraddette da disposizioni regionali incompatibili successivamente emanate in applicazione del nuovo art. 117 Cost.

⁷⁰ Così l'art. 128 del D.Lg.vo n. 112/1998.

Tali attività tendono cioè a porsi più decisamente delle altre al di fuori dell'ambito di incidenza dell'interesse egoistico di chi le compie, ciò che rende, almeno astrattamente, più agevole lo svolgimento del fondamentale compito di rilevazione dell'interesse pubblico da parte delle istituzioni a ciò deputate.

L'inclusione dei soggetti del pluralismo sociale e, tra questi degli enti religiosi⁷¹, nell'ambito dei c.d. sistemi integrati di interventi e servizi sociali pur se talvolta sottende il riferimento a complessi normativi – quali, tipicamente, il D.Lg.vo n. 460/1997 – prioritariamente intesi a garantire loro un adeguato sostegno economico-finanziario, opera poi sotto il profilo tecnico-giuridico in maniera affatto diversa da questi ultimi.

Nell'ipotesi che ora ci occupa, invero, diversamente che nel caso in cui si tratti "più semplicemente" di riconoscere il godimento di un particolare regime di favore economico o fiscale, l'indicazione normativa non esaurisce le potenzialità precettive della disposizione, in qualche misura richiamando la discrezionalità del pubblico potere amministrativo.

O le potenzialità insite nel concreto snodarsi dell'articolazione del rapporto tra gli enti costitutivi della Repubblica e, quindi, tra Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane e Stato.

L'indicazione normativa è cioè, in questo caso, maggiormente suscettibile di venire integrata alla luce della concreta definizione dell'interesse perseguito e secondo le sensibilità dei soggetti rappresentativi delle comunità locali.

A mio modo di vedere, la circostanza consente di ricomporre in una più ampia dimensione prospettica alcune delle criticità che abbiamo già ricordato essere state evidenziate in dottrina come in grado di condizionare in senso negativo l'imparziale apertura ai soggetti del pluralismo religioso e confessionale delle prospettive aperte dalla sussidiarietà orizzontale.

In particolare, essa finisce col fortificare l'esigenza di guardare al privato sociale come ad una realtà tutt'altro che univoca, così da rifuggere tanto da pretese qualificatorie assolutizzanti quanto, di conseguenza, da improbabili automatismi regolamentativi; vi si ricollega una progressiva graduazione degli apporti da privato sociale, come la stessa legge quadro significativamente testimonia.

Mentre infatti, si ribadisce (art. 1, comma 3), che *«la programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato (...)»*, con specifico riferimento al ruolo del

⁷¹ Per il quale è specifico l'interessante studio ANTONIO GUARINO, *Enti ecclesiastici e «sussidiarietà orientata» nel sistema integrato dei servizi sociali*, in *Dir. eccl.* 3/2004, pp. 579 ss..

privato sociale la medesima legge pare volere distinguere nettamente il profilo degli apporti che confluiscono «nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» esplicitamente aperta al «ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore» (comma 4)⁷², da quelli “limitati” «alla gestione ed all’offerta dei servizi», cui sono chiamati a provvedere «in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi», più ampiamente, anche «altri soggetti privati» (comma 5).

Se ne può quindi ricavare un’utile indicazione di fondo nel senso dell’opportunità, per le istituzioni pubbliche, di confrontarsi con le realtà del privato sociale anche al di là della loro espressa riconsiderazione sul piano della programmazione strettamente intesa e, per tale via, di aprire il “mercato sociale”, ovvero la concreta offerta dei servizi, a tutti i soggetti privati interessati, senza preclusioni di principio.

L’invito non può che trovare naturale seguito sul piano delle singole legislazioni regionali: se ne può avere contezza riguardando le opzioni di fondo che, per tale rispetto, connotano, da ultimo, la legge regionale Campania, n. 11/2007: da essa si evince chiaramente il lodevole tentativo di riguardare complessivamente il fenomeno “Terzo Settore” debitamente valorizzando, nel contempo, le specificità – finalistico e strutturali – delle singole realtà che ne costituiscono l’ossatura o che, comunque, aspirano a rientrare in quell’(apparentemente unitario) alveo regolamentativo, conseguentemente diversificandone condizione e ruolo nel contesto del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

L’attenzione va in particolare appuntata, ai nostri fini, su quella parte della legge (titolo II «i soggetti del sistema integrato dei servizi», capo II «gli altri soggetti del territorio») che appare specificamente dedicata alla definizione, per così dire, del profilo soggettivo del principio di sussidiarietà, inteso nella sua dimensione orizzontale.

In effetti, anche se la rubrica dell’art. 13, che costituisce la norma d’apertura del capo che ci occupa, («i soggetti del terzo settore») potrebbe forse lasciar

⁷² I soggetti in questione, partecipano all’Accordo di programma di cui al comma 2 dell’art. 19, unitamente ai soggetti pubblici di cui al comma 1 dell’articolo 4 ed ai soggetti di cui all’articolo 10 le (Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza), «che attraverso l’accreditamento o specifiche forme di concertazione concorrono, anche con proprie risorse, alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto nel piano» (art. 19, comma 4).

pensare il contrario, la relativa elencazione non esaurisce il novero dei soggetti privati ammessi, a vario titolo, a concorrere al sistema.

Lo stesso art. 13 è piuttosto teso ad individuare un primo, più ampio, livello di coinvolgimento che si traduce nella più pregnante “partecipazione” al sistema integrato, precludendo tuttavia a forme diverse di inclusione degli apporti di altri soggetti.

Ai soggetti previsti dall’art. 13, sono infatti destinati ad affiancarsi, come meglio vedremo di qui a poco, «*altri soggetti della solidarietà locale*» (art. 17), nonché «*altri soggetti privati*» (art. 18).

Nel contempo, la legge campana riserva, nei suoi artt. 14-16, una più specifica attenzione ad alcuni dei soggetti già contemplati nell’art. 13 – ovvero, in particolare, «*organizzazioni di volontariato*», «*associazioni di promozione sociale*», «*cooperative sociali*» – che finiscono quindi col godere di una condizione di maggiore favore, in quanto destinatarie di un duplice ordine di garanzie, in linea, del resto, con le indicazioni derivanti dalle specifiche normative di rilievo nazionale⁷³, rispetto alle quali, anzi, il legislatore campano pare volersi segnalare per la maggiore ampiezza di riferimenti (il che è in certa misura inevitabile attesa la peculiare finalità della legge) e persino per una più chiara consapevolezza concettuale.

Tanto vale, in particolare, con riferimento all’art. 14, con cui viene anzitutto ribadita la specificità del tipo “organizzazioni di volontariato”, come si deduce più specificamente dai commi 1 («*la Regione valorizza l’apporto del volontariato nel sistema di interventi e servizi sociali integrati come espressione organizzata di solidarietà sociale, di autoaiuto e reciprocità, nonché nei servizi e nelle prestazioni, anche di carattere promozionale, complementari a servizi che richiedono organizzazione complessa e nelle altre attività compatibili con la natura e le finalità del volontariato*») e 2 («*la Regione, in particolare, riconosce il ruolo di affiancamento ai servizi di rete e di sperimentazione di progetti innovativi, volto a favorire il continuo adeguamento dell’offerta di servizi ai bisogni dei cittadini. A tal fine alle organizzazioni di volontariato competono anche attività di tutela, di promozione e di sensibilizzazione sui temi dell’inclusione sociale*»).

D’altra parte, e per tornare alla sistematica complessiva del capo II, titolo II, della legge campana, va pure considerato che la stessa elencazione contenuta nell’art. 13 è evidentemente pensata come meramente esemplificativa: «*sono considerati soggetti del terzo settore*» – si legge invero nel primo comma

⁷³ Cfr., particolare, la già citata legge n. 266/1991 (ma anche la legge regionale Campania n. 9/93), nonché le leggi n. 383/2000 e n. 381/1991.

– «*le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e gli organismi della cooperazione sociale, nonché*» – si aggiunge opportunamente – «*gli altri soggetti privati non aventi scopo di lucro quali le fondazioni e gli enti di patronato, gli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore della programmazione, organizzazione e gestione del sistema integrato d'interventi e servizi sociali, e gli altri enti di promozione sociale*».

La precisazione è invero significativa, valendo a confermare – per quanto più specificamente concerne gli enti religiosi – che la formale riconducibilità degli stessi a confessioni c.d. intesizzate non può considerarsi di per sé elemento decisivo nel condizionarne le possibilità di accesso al sistema integrato nei termini più ampi previsti dalla disposizione da ultimo citata.

In effetti, sono proprio i soggetti richiamati dall'art. 13, primo comma, anche attraverso un'elencazione che abbiamo visto essere non tassativa, ad iscriversi – secondo quanto precisa il successivo comma 2 – «*nelle corrispondenti sezioni all'interno dell'albo regionale istituito ai sensi dell'articolo 43*»⁷⁴ e, per tale via, a risultare «*abilitati a partecipare al sistema integrato di interventi e servizi sociali*»⁷⁵.

Ciò non vuol dire, evidentemente, che altri soggetti siano esclusi dal sistema.

Da questo punto di vista, premesso che gli artt. 14-16 valgono a precisare la condizione di alcuni dei soggetti già previsti dall'art. 13, tale ultima disposizione va immediatamente posta in relazione agli artt. 17 e 18.

Che, come si anticipava, complessivamente considerati assolvono al compito di “certificare” l'esistenza di soggetti parimenti interessati ad operare

⁷⁴ Secondo il terzo comma della disposizione, peraltro, «*la Regione promuove e valorizza la partecipazione degli organismi del terzo settore alla progettazione ed alla realizzazione della rete dei servizi e degli interventi di protezione sociale, e prevede altresì criteri per facilitare l'accesso degli operatori, dei volontari e del personale del terzo settore ai percorsi di formazione ai percorsi di formazione ed aggiornamento previsti dagli articoli 8 e 9*», mentre, per il conclusivo quarto comma, «*la Regione favorisce il più ampio coinvolgimento delle associazioni e degli organismi femminili, ai fini della promozione di azioni di "mainstreaming" negli interventi sociali e socio-sanitari*».

⁷⁵ Trattasi, dell'«*Albo regionale dei soggetti abilitati a partecipare al sistema integrato di interventi e servizi*». Lo stesso articolo 43 rimanda ad un regolamento regionale di attuazione la definizione di alcuni degli aspetti maggiormente qualificanti ovvero: «*a) le procedure ed i requisiti per l'iscrizione all'albo creando apposite sezioni per settori, tipologie di intervento, forma giuridica dei soggetti, ivi comprese le procedure di iscrizione delle strutture e dei soggetti che provvedono all'offerta e alla gestione degli interventi e dei servizi del sistema integrato autorizzati o accreditati dai comuni ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lettera b); b) gli adempimenti periodicamente previsti e le sanzioni in caso di loro inosservanza ivi compresa la cancellazione, le modalità di accertamento del perdurare dei requisiti e delle condizioni richieste per l'iscrizione all'albo, e in particolare, le procedure di cancellazione dei soggetti erogatori dei servizi nei casi di accertata, grave e reiterata violazione della carte dei servizi*».

all'interno del sistema integrato ma la cui piena inclusione in tale contesto è affatto problematica, in ragione di alcune loro peculiarità finalistico-strutturali o perché comunque privi dei requisiti di cui al fondamentale art. 13.

Il legislatore campano pare appunto volerli escludere dalla nozione stessa di Terzo Settore, salvo tuttavia recuperarne il ruolo secondo modalità che appaiono fortemente diversificate.

E così, nell'ambito degli «*altri soggetti della solidarietà locale*» (art. 17) trovano posto, esemplificativamente, «*altri organismi o enti che operano nell'ambito delle politiche sociali, sia nella programmazione che nella organizzazione e gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*» (comma 1) e «*cittadini che, in forma individuale, familiare o associativa, realizzano attività di solidarietà sociale*» (comma 2): soggetti che Regione ed enti locali «*riconoscono e agevolano*» nel loro “ruolo” e “funzione sociale”, «*sia nella programmazione che nella organizzazione e gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*» (comma 1) o la cui partecipazione «*promuovono e valorizzano*» (comma 2).

Correlativamente, sono da considerare «*altri soggetti privati*», secondo l'art. 18, «*i soggetti privati a scopo di lucro operanti in attività di carattere sociale*»: questi ultimi sono meno ampiamente chiamati a concorrere «*alla gestione e all'offerta degli interventi e dei servizi di cui alla presente legge*»⁷⁶.

Ciò che costituisce conseguenza diretta della stessa formulazione dell'art. 13, che, come accennato, esplicitamente e più decisamente riconferma l'assunzione dell'assenza dello scopo di lucro quale elemento caratterizzante la configurazione normativa del terzo settore, per così dire, strettamente inteso.

Trattasi di opzione che è espressione di una esigenza di diversificazione che, come si è avuto modo di segnalare, merita di venire apprezzata, rimanendo tuttavia di approfondirne i risvolti tecnico-giuridici e comunque da chiarirne le varie implicazioni specifiche e di sistema, anche al fine di vagliarne la coerenza di fondo.

13. Ricapitolando. Il principio supremo di laicità e la dinamica della sussidiarietà nel contesto multiculturale e multireligioso: l'incontro possibile, le deviazioni non consentibili

Studiosi particolarmente sensibili ai risvolti sostanziali delle dinamiche multireligiose e multiculturali che affollano i pensieri ed orientano l'azione

⁷⁶ «*garantendo le pari opportunità di genere nell'accesso alla gestione e all'offerta dei servizi*».

(!?) , per un verso, della dottrina e, per l'altro, di giudici, legislatore e detentori del potere politico, segnalano come particolarmente meritevole di approfondimento «la tendenza normativa e giurisprudenziale in itinere che associa Intese e Chiese ammesse alla stipula nell'impegno pubblico-comunitario alla salvaguardia di beni costituzionali sentiti “*a rischio*”: la cultura, l'identità nazionale o la sicurezza», sottolineando nel contempo come detta tendenza si associ alla circostanza per cui «l'accesso alle Intese resta subordinato all'accertamento della affidabilità dei gruppi religiosi richiedenti e alla loro adesione ai valori costituzionali del nostro ordinamento»⁷⁷.

È in tale dimensione investigativa, che a mio parere ci si può utilmente collocare nel porsi il problema di stabilire a quali condizioni possa realizzarsi l'incontro tra principio supremo di laicità dello Stato e principio di sussidiarietà, nella versione meno rigorosa di quest'ultimo che è imposta dallo specifico contesto costituzionale entro cui anch'esso si colloca ed è chiamato ad operare. O piuttosto interrogarsi su quali siano le deviazioni cui, nell'applicazione di tale principio allo specifico del pluralismo religioso e confessionale, non è consentito accedere⁷⁸.

Ebbene, mi pare che l'indicata esigenza di conciliazione richiami, al fondo, la pervasività di una versione aggiornata del principio di non identificazione.

Ferma restando la veduta opportunità, se non la necessità, di distinguere compiutamente – anche sul piano ricostruttivo – il finanziamento delle attività di religione e/o culto da forme di sostegno diversamente intese a favorire lo svolgimento delle attività di interesse generale nel senso cui fa riferimento l'art. 118, comma 4, Cost., nello specifico della tematica affrontata in questa sede mi pare che possa risultare congruo rispetto all'obiettivo di impedire non consentite sovrapposizioni di ruoli e strutture ma al contempo di ricollocare le esigenze della non identificazione nel più generale contesto socio-economico e giuridico di riferimento, scindere il profilo della neutralità del servizio-prestazione dall'obiettivo della neutralità, complessiva, del servizio-sistema.

⁷⁷ MARIA CRISTINA FOLLIERO, *La libertà religiosa nelle società multiculturali: la risposta italiana*, in www.olir.it, pp. 13 ss., laddove conclusivamente si rileva che «il vero dato su cui debbono riflettere quanti sono ancora legati all'idea di una laicità senza aggettivi e senza locuzioni di complemento» consiste nello stabilire se «idee e strategie politiche di unità, coesione e governabilità (...) passino per l'ottimizzazione dei rapporti con le religioni con un seguito maggiore o con le Comunità religiose più affini culturalmente agli Stati ospitanti».

⁷⁸ La centralità della questione è attestata dall'attenzione che vi dedica la dottrina più sensibile: SARA DOMIANELLO, *Le garanzie della laicità civile e della libertà religiosa nella tensione fra globalismo e federalismo* in ANTONELLO DE OTO-FEDERICA BOTTI (a cura di), *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto*, Atti del Convegno di studi tenutosi a Ravenna i giorni 4-6 maggio 2006, Bononia University press, Bologna, 2007, pp. 351 ss.

Che in parte, ovvero con riferimento ad una serie indefinita di prestazioni, il servizio possa essere reso da un gruppo c.d. “a tendenza ideologica particolare” se da un lato agevola una più ampia considerazione del pluralismo sociale, non è, dall’altro, di per sé stesso di ostacolo alla esigenza di impedire forme più o meno consistenti di discriminazione, a patto che proprio le istituzioni pubbliche si facciano concretamente carico, anzitutto attraverso un sapiente utilizzo delle potenzialità insite nel metodo della programmazione, di riequilibrare il sistema garantendo il rispetto sostanziale del principio di eguaglianza nel godimento dei diritti sociali.

A fronte della legittima aspirazione delle realtà del pluralismo religioso e confessionale a venire immesse nella rinnovata area del pubblico in senso oggettivo, rimane cioè compito delle istituzioni pubbliche coglierne correttamente la valenza quale organizzazioni di tendenza, rendere tale caratterizzazione chiaramente percepibile nei confronti dei possibili fruitori delle prestazioni, assicurare il diritto di scelta e, quindi, ancor prima, preoccuparsi delle modalità con le quali quei gruppi svolgono il servizio ed impedire comunque una sorta di monopolio confessionale, diversificando l’offerta e se del caso assumendosi in prima persona l’onere dell’intervento riequilibratore, nella prospettiva della costruzione di un sistema, realmente integrato, che nel suo complesso si caratterizzi per l’ineludibile dato della neutralità.

Ciò peraltro significa, beninteso, che la stessa inclusione di tali realtà nel contesto della programmazione c.d. partecipata non può tradursi in un indebito condizionamento nella definizione dell’interesse pubblico concretamente perseguibile, dovendosi coerentemente prendere atto della circostanza per cui quelli prospettati dai soggetti privati sono pur sempre interessi di parte, la cui ricomposizione ad unità è attività di esclusiva pertinenza pubblica.

Analogamente, ritengo che il modello della collaborazione istituzionale Stato/Chiese non sia estensibile a ulteriori specifiche tipologie di attività che, per quanto sopra esposto, non possono che spettare parimenti in via esclusiva al pubblico, inteso in senso soggettivo⁷⁹.

⁷⁹ E’ tipicamente il caso del controllo sulle attività di gestione ovvero sulla rispondenza delle attività gestorie agli obiettivi emergenti dalla programmazione siccome a sua volta condizionata dal quadro di riferimento normativo. Per una traduzione pratica del rilievo, sia consentito rinviare a GIUSEPPE D’ANGELO, *L’Ordine Maurizioano. Vicenda ed esiti giuridici. Ecclesiasticità genetica e laicizzazione dei fini*, Aracne editrice, Roma, 2007, in particolare pp. 200 ss.