



## Giuseppe Casuscelli

(già ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Milano,  
Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

### Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà \*

**SOMMARIO:** 1. Come orientarsi - 2. Alcuni interrogativi sottesi al tema - 3. Il declino del carattere non lucrativo del "fine di culto e di religione", e l'emergente rilievo del "fine di profitto indiretto" - 4. Cenni sul patrimonio ecclesiastico e la *koinonía* materiale evangelica: pauperismo e/o solidarietà - 5. Il dovere inderogabile di solidarietà politica, economica e sociale: una categoria aperta - 6. Cenni sul bene comune nella Costituzione pastorale *Gaudium et Spes* - 7. I principi sanciti dalla Costituzione e le dichiarazioni del Concilio Ecumenico Vaticano II quali fondamento e fine-valore dell'Accordo del 1984 - 8. Una ri-lettura dell'impegno alla collaborazione reciproca per "il bene del Paese" - 9. Gli specifici doveri di solidarietà che gravano sulle Chiese e sui loro enti. I doveri "nominati" ... - 10. (segue) ...e i doveri "innominati"- 11. Il dovere di conformare i rapporti con i pubblici poteri al principio della buona fede oggettiva - 12. Solidarietà doverosa e solidarietà responsabile - 13. Indipendenza delle Chiese nel loro ordine e solidarietà: il bilanciamento dei principi - 14. Laicità, pluralismo e impegno alla collaborazione per la "promozione dell'uomo": l'obbligo di *facere* quale aspetto del dovere di solidarietà - 15. Solidarietà in crisi o solidarietà inattuata? Verso una nuova "stagione" - 16. La necessità di disciplinare i doveri di solidarietà e il legislatore "reticente" - 17. La sfida di una "nuova progettazione" - 18. Un auspicio.

*"You may say I'm a dreamer  
But I'm not the only one  
I hope someday you'll join us"*  
(J. LENNON, *Imagine*, 1971)

#### 1 – Come orientarsi

Per lo studioso delle nostre discipline l'inusuale accostamento tra la tematica (non comune) della solidarietà e quella (molto "frequentata") degli enti ecclesiastici<sup>1</sup> ha l'attrattiva dell'inesplorato, e insieme è fonte di

---

\* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo integrale, corredato delle note, della relazione al Convegno Nazionale dell'ADEC sul tema "Per una disciplina che cambia. Il diritto canonico e il diritto ecclesiastico nel tempo presente" (Bologna, 7-9 novembre 2013), ed è destinato alla pubblicazione negli Atti. La versione ridotta, di cui si è data lettura nel corso del Convegno, è stata pubblicata in questa rivista (n. 36 del 2013) con il titolo *Associazioni ed enti ecclesiastici in una solidarietà in crisi: le risposte del diritto canonico e del diritto ecclesiastico*.

<sup>1</sup> Di seguito, per brevità, al plurale e al singolare: "e.e."



timore per le difficoltà di orientamento che subito si presentano. Un sottotitolo appropriato a manifestare questo stato d'animo potrebbe riprendere quello già dato da Riccardo Guastini a una sua relazione sul tema della solidarietà: "esercizi d'interpretazione dell'art. 2 Cost."<sup>2</sup> e (aggiungo io) del combinato disposto con l'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama del 1984 e con altre norme di derivazione pattizia.

Le difficoltà sono originate dal fatto che l'una e l'altra formula linguistica sono facilmente definibili solo all'apparenza. Ognuna di esse, non appena si approfondisce e si affina lo sguardo, denuncia la sua appartenenza a quel genere di concetti "nei quali si riassume semioticamente (*semiotisch*) un intero processo" storico, con i suoi cambiamenti e le sue contraddizioni; concetti, pertanto, che, proprio per questo motivo, "si sottraggono alla definizione". Ha affermato Friedrich Wilhelm Nietzsche che "è definibile solo ciò che non ha storia"<sup>3</sup>, sempre che per definizione si intenda "una formulazione conclusa, definitiva, statica, universale". Resta possibile, tuttavia, una definizione "che rimanda alla storia dell'oggetto da definire ovvero più esattamente, alle dinamiche e ai contesti che la producono e producono l'oggetto"<sup>4</sup>.

La varietà e la complessità della storia (e qui considero soltanto la storia giuridica) - plurisecolare nel caso della rilevanza degli e.e. nell'ordinamento dello Stato, e millenaria nel caso dell'istituto giuridico della solidarietà (di cui già faceva applicazione il diritto romano in materia di obbligazioni) - renderebbero dunque spropositata e vana, come quella di Sisifo, la fatica di chi s'appresta a trattare il tema di questa relazione.

Per fortuna il compito del giurista è meno arduo di quello del filosofo: basterà delimitare l'area culturale, l'ambito dell'esperienza, i riferimenti temporali per approssimarsi a una nozione di e.e. e di solidarietà utile a potersi orientare in un sistema giuridico dato, al fine di individuare caratteri, desumere regole, prospettare la forza precettiva in modo coerente all'assunto pugliattiano del carattere di scienza pratica della giurisprudenza<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. R. GUASTINI, *Esercizi d'interpretazione dell'art. 2 cost.*, in *Ragion pratica*, 29, dicembre 2007, p. 325 ss.

<sup>3</sup> Riprendo le citazioni da S. GHISU, *Breve introduzione alla storia critica delle idee*, IPOC, Milano, 2012, p. 12; il primo passo si legge in lingua originale in F. NIETZSCHE, *Zur Genealogie der Moral. Eine Streitschrift* (1<sup>a</sup> ed., Leipzig, 1887).

<sup>4</sup> Così S. GHISU, *Breve introduzione*, cit. p. 12.

<sup>5</sup> Il richiamo è al saggio di S. PUGLIATTI, *La giurisprudenza come scienza pratica* (già in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, 1950, ora in ID., *Grammatica e diritto*, Giuffrè, Milano,



Sarà dunque possibile prendere le mosse da una definizione "lineare" di e.e., desumibile dalla normativa italiana in vigore, ossia da quella che assume essere il fine di religione o di culto costitutivo ed essenziale (benché altri fini possano affiancarsi), come prescritto, in via esemplificativa, dall'art. 16 lett. a della legge n. 222 del 1985<sup>6</sup>. Ma bisognerà anche tenere conto della complessità e dell'evoluzione ininterrotta dell'esperienza giuridica<sup>7</sup>, a causa delle eccezioni disposte dal legislatore e delle deviazioni apportate dagli indirizzi giurisprudenziali, dalla prassi amministrativa, dalle dinamiche sociali ed economiche. Il concorso delle une e delle altre ha evidenziato, infatti, rilevanti scostamenti e incoerenze<sup>8</sup>, e ha causato il divaricarsi degli esiti delle qualificazioni e delle valutazioni degli interpreti a seconda del ricorso a criteri formali o sostanziali, tanto da fare ritenere aperta la strada verso "nuove frontiere"<sup>9</sup>: occorre perciò tenere sempre a mente che, al pari di ogni altra esperienza "pure l'esperienza giuridica, è insieme teoresi e prassi"<sup>10</sup>.

## 2- Alcuni interrogativi sottesi al tema

---

1978 p. 101 ss.

<sup>6</sup> Nell'imponente letteratura sul tema mi limito a segnalare, per tutti, **S. BERLINGÒ**, *Enti e beni religiosi in Italia*, il Mulino, Bologna, 1992; **P. FLORIS**, *L'ecclesiasticità degli enti. Standards normativi e modelli giurisprudenziali*, Giappichelli, Torino, 1997; **A. FUCCILLO**, *Le nuove frontiere dell'ecclesiasticità degli enti. Struttura e funzioni delle associazioni ecclesiastiche*, Jovene, Napoli, 1999; **M.C. FOLLIERO**, *Enti religiosi e non profit tra welfare State e welfare Community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2002; **A. BETTETINI**, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, in *Il Codice Civile. Commentario*, fondato e diretto da P. Schlesinger, continuato da F.D. Busnelli, Giuffrè, Milano, 2005 (ora 2<sup>a</sup> ed., 2013); **AA.VV.**, *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose, L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, a cura di I. Bolgiani, il Mulino, Bologna, 2007; **A. MANTINEO**, *Enti ecclesiastici ed enti non profit. Specificità e convergenze*, Giappichelli, Torino, 2011; e, da ultimo, **G. CASUSCELLI**, *Enti ecclesiastici*, in *Commentario del Codice civile* diretto da E. Gabrielli, *Delle persone*, a cura di A. Barba, S. Pagliantini, vol. III, *Leggi collegate*, pp. 291-439.

<sup>7</sup> Intende la giuridicità "come realtà di esperienza, le cui note caratterizzanti sono costituite da una articolata complessità (profilo statico) e da una perenne evoluzione (profilo dinamico)" **A. FALZEA**, voce *Complessità giuridica*, in *Enc. dir., Annali*, I, Giuffrè, Milano, 2007, p. 201.

<sup>8</sup> Per i riferimenti anche successivi alle tematiche sulla materia rinvio a quanto ho scritto in **G. CASUSCELLI**, *Enti ecclesiastici*, cit., *passim*.

<sup>9</sup> Cfr. **A. FUCCILLO**, *Le nuove frontiere dell'ecclesiasticità degli enti*, cit.

<sup>10</sup> Cfr. **S. PUGLIATTI**, *Conoscenza e diritto*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 67.



Se gli e.e. debbano farsi carico della solidarietà, e fino a che punto, è un interrogativo che presuppone, in prima battuta, una risposta al quesito se possano tutti essere ricompresi in una categoria unitaria o se, al contrario, la frammentazione in più sottocategorie richieda anche per questo aspetto approcci (e consenta esiti) diversificati.

Al contempo bisognerà chiarire cosa s'intenda per solidarietà, termine i cui usi "mutano nel corso del tempo, subendo talvolta vere e proprie distorsioni"<sup>11</sup>, e che nel tempo ha compiuto un lungo percorso, da istanza etica a principio politico e giuridico<sup>12</sup>. Potrebbe essere intesa, infatti, come categoria morale, quale che ne sia l'origine e la fonte, come spinta dell'animo a gesti volontari espressivi di una generosità che ha la sua fonte nel costume, nel sentimento o nell'etica, richiamandosi a "concezioni della solidarietà come espressione libera e non normativamente imposta dalla socialità umana"<sup>13</sup>. Per la Chiesa cattolica (ad esempio, e in sintesi) "la solidarietà è una virtù eminentemente cristiana", "un'esigenza diretta della fraternità umana e cristiana", che "si esprime innanzi tutto nella ripartizione dei beni e nella remunerazione del lavoro"<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Così **M. RICCIARDI**, *Solidarietà, contratto e giustizia*, p. 1, che richiama **M.-C. BLAIS**, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Gallimard, Paris, 2007, p. 9 s.

<sup>12</sup> Si veda, per tutti, **F. GIUFFRÈ**, *I doveri di solidarietà sociale*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Atti del Convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther, Giappichelli, Torino, 2007, p. 3 ss., e la bibliografia *ivi* citata.

<sup>13</sup> Cfr. **E. ROSSI**, sub *Art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, p. 56, che richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 75 del 1992 in materia di volontariato.

<sup>14</sup> Così si legge nel *Catechismo della Chiesa cattolica* rispettivamente ai nn. 1948, 1938 e 1940. Non diversa è l'accezione della solidarietà che si rinviene in **Giovanni Paolo II**, Lettera Enciclica *Sollicitudo Rei Socialis*, nel XX Anniversario della *Populorum Progressio*, n. 38, quando si affronta il tema della "crescente consapevolezza dell'interdipendenza tra gli uomini e le Nazioni ... sentita come sistema determinante di relazioni nel mondo contemporaneo, nelle sue componenti economica, culturale, politica e religiosa, e assunta come categoria morale. Quando l'interdipendenza viene così riconosciuta, la correlativa risposta, come atteggiamento morale e sociale, come "virtù", è la solidarietà. Questa, dunque, non è un sentimento di vaga compassione o di superficiale intenerimento per i mali di tante persone, vicine o lontane. Al contrario, è la determinazione ferma e perseverante di impegnarsi per il bene comune: ossia per il bene di tutti e di ciascuno perché tutti siamo veramente responsabili di tutti. Tale determinazione è fondata sulla salda convinzione che le cause che frenano il pieno sviluppo siano quella brama del profitto e quella sete del potere, di cui si è parlato. Questi atteggiamenti e "strutture di peccato" si vincono solo-presupposto l'aiuto della grazia divina-con un atteggiamento



Da ultimo, nell'affrontare il tema, bisognerà esercitare l'opzione se volgere ad esso lo sguardo con gli occhi del soggetto abbiente, che destina parte delle sue risorse e del suo impegno a fini solidaristici, e sarà forse poco incline ad ammettere il carattere di doverosità di quelle condotte, ovvero con gli occhi di chi aspira a potere trarne beneficio e, animato dal desiderio di vantare un vero e proprio diritto, stenta a riconoscerne il carattere meramente liberale.

Per risolvere in radice ogni ambiguità semantica - pur non dimentico delle accezioni prima ricordate e di quelle a essa somiglianti - intenderò la solidarietà altrimenti. L'intenderò non come carità d'intonazione religiosa né come liberalità d'intonazione laica<sup>15</sup> (di cui sono prodighe molte Chiese e associazioni "laiche"), ma soltanto, adoperando le lenti del giurista, quale dovere giuridico e, in particolare, quale dovere giuridico normato dall'art. 2 Cost., secondo una formula il cui contenuto precettivo vincolante minimo, essenziale (l'adempimento di un dovere) è incontestabile. L'interprete è, dunque, al cospetto di un dovere inderogabile che conforma l'agire nelle sfere - non facilmente delimitabili e distinguibili - della politica, del sociale, dell'economia; un dovere che vincola all'adempimento persone, formazioni sociali<sup>16</sup>, categorie, istituzioni di ogni tipo e livello, in contrapposizione a ogni concezione individualista o corporativa della società.

Mi occuperò, in particolare, di quella che è stata chiamata la solidarietà "verticale", "pubblica" o "paterna"», "organizzata" e che dunque guarda a "l'attesa della povera gente"<sup>17</sup>. Questo tema - venuto

---

diametralmente opposto: l'impegno per il bene del prossimo con la disponibilità, in senso evangelico, a "perdersi" a favore dell'altro invece di sfruttarlo e a "servirlo" invece di opprimerlo per il proprio tornaconto».

<sup>15</sup> Sul tema si veda **N. LIPARI**, "Spirito di liberalità" e "spirito di solidarietà", in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1997, p. 1 ss.; anche per **L. MENGONI**, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in **L. MENGONI**, **U. ROMAGNOLI**, **G. GIUGNI**, **T. TREU**, *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, a cura di M. Napoli, Vita e Pensiero, Milano, 1998, p. 10 ss., per il quale la solidarietà di cui all'art. 2 "non va confusa con l'etica della compassione o della benevolenza".

<sup>16</sup> Sul punto dell'estensione dell'art. 2 Cost. alle formazioni sociali rinvio a **I. MASSA PINTO**, *Doveri e formazioni sociali. Il dovere di fedeltà alla Repubblica come dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili (ovvero il dovere di comprendere le ragioni degli altri)*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., p. 52 ss.

<sup>17</sup> Le denominazioni (e le distinzioni, rispettivamente, con la solidarietà "orizzontale", "doverosa o fraterna" o "tra privati") sono indicate da **F.D. BUSNELLI**, *Il principio di solidarietà e "l'attesa della povera gente"», oggi*, in *Persona e mercato*, 2/2013, p. 101, anche nt.



alla ribalta con forza nel dibattito teorico che ha preceduto, accompagnato e seguito la disciplina delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale - sembra riemergere<sup>18</sup> nell'odierna difficile congiuntura economica<sup>19</sup> - e interessare la sfera dei rapporti Stato-Chiese<sup>20</sup> - perché "riemerge sempre nel manifestarsi di una crisi". Eppure essa è principio fondante dell'Unione europea<sup>21</sup> e dell'ordinamento democratico nazionale<sup>22</sup>, e non occasionale rimedio, e può bene essere intesa - a conferma di una prospettiva che accorda rilevanza giuridica ai fatti di sentimento in una contemporaneità che assiste "all'incombente avanzare della complessità e dei rischi a questa connessa"<sup>23</sup> - quale sentimento repubblicano che vuole evitare alla società il rischio "di chiudersi in comunità autoreferenziali"<sup>24</sup>.

---

1, ricordando quelle prospettate da **G. ALPA**, *Solidarietà*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, II, p. 372, e da **S. GALEOTTI**, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. e soc.*, 1996, p. 10 ss.

<sup>18</sup> Si veda, ad esempio, **F. FRENI**, *La libertà religiosa tra solidarietà e pluralismo. Analisi e proposte sul modello di laicità «all'italiana»*, Jovene, Napoli, 2013.

<sup>19</sup> Basti pensare al moltiplicarsi nel mondo del lavoro subordinato dei "contratti di solidarietà", nella duplice veste di contratti difensivi, intesi a mantenere l'occupazione in caso di crisi aziendale e quindi evitare la riduzione del personale, ed espansivi (intesi a favorire nuove assunzioni attraverso una contestuale e programmata riduzione dell'orario di lavoro e della retribuzione).

<sup>20</sup> Rinvio sul punto a **G. CASUSCELLI**, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per il "bene del Paese"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), ottobre 2011.

<sup>21</sup> Nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si legge che essa "Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, ... si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia". L'intero titolo IV della Carta è dedicato alla solidarietà, ritenuta però "davvero pallida" da **F.D. BUSNELLI**, *Il principio di solidarietà*, cit., p. 109, poiché è assente "un riferimento alla solidarietà come dovere fondamentale, così come manca un principio di eguaglianza sostanziale che riprenda l'altrettanto fondamentale previsione dell'art. 3, comma 2, Cost."

<sup>22</sup> Cfr. **S. GALEOTTI**, *Il valore della solidarietà*, cit., p. 6, il quale ha scritto che "il principio di solidarietà [...] deve essere riconosciuto come fondante della nostra convivenza di Stato democratico, poiché fa tutt'uno col principio personalista".

<sup>23</sup> Cfr. **V. BERLINGÒ**, *La rilevanza dei fatti di sentimento nel diritto amministrativo: i fattori relazionali nella tutela dei diritti sociali*, in *Dir. ammin.*, 2012, p. 143.

<sup>24</sup> Cfr. **S. RODOTÀ**, *Quella virtù dimenticata*, in *la Repubblica* del 25 settembre 2012 (che ora può leggersi all'url <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/09/25/questa-virtu-dimenticata.html>).



La mia attenzione si è soffermata principalmente sugli e.e. della Chiesa cattolica: la loro consistenza numerica, la diffusione sul territorio nazionale, il radicamento sociale, il ruolo politico, la misura degli interventi promozionali di cui sono destinatari, risultano preponderanti, sotto ogni aspetto, in una disamina per necessità di breve respiro. Tuttavia, gli interrogativi e le conclusioni riguardano, con qualche adattamento, anche gli enti delle altre confessioni.

### **3 – Il declino del carattere non lucrativo del "fine di culto e di religione" e l'emergente rilievo del "fine di profitto indiretto"**

Il carattere non lucrativo del fine di religione e di culto costituisce una sorta di assioma di carattere generale, perché ritenuto "per sua natura diverso da scopi di lucro"<sup>25</sup>. Ora, il suo progressivo attenuarsi mi appare incontestabile, al punto che il legislatore italiano ha richiesto in forma espressa che, ai fini del riconoscimento in persona giuridica, quel fine debba avere carattere costitutivo ed essenziale. A tal fine, si dovrà tenere in conto una pluralità di elementi: l'accresciuto numero di e.e. che svolgono attività non legate al fine di religione e di culto in via immediata e diretta, e che anzi possono ritenersi imprenditori commerciali ai sensi dell'art. 1082 c.c. (in quanto, per una parte della loro attività, esercitano "professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi"); la complessità di alcune strutture organizzative; la consistenza delle dotazioni patrimoniali di cui alcuni di essi si sono dotati, e/o l'elevata disponibilità di risorse finanziarie; l'elevato livello dei volumi di affari conseguiti. Sono questi i dati di fatto su cui si fonda il consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità secondo cui l'idoneità, almeno tendenziale, dei ricavi a perseguire il pareggio di bilancio è sufficiente ad integrare il fine di lucro; cosicché l'essere e.e. non è sufficiente ad escludere di per sé il perseguimento di finalità lucrativa<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Per tutti rinvio a **G. FELICIANI**, *Organizzazioni "non profit" ed enti confessionali*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/1997, p. 13 ss.

<sup>26</sup> Così, con riferimento a una congregazione religiosa, Cass. sez. II, 19 giugno 2008 n. 16612, aderendo a Cass. sez. un., 11 aprile 1994 n. 3353. Ancora di recente la giurisprudenza di merito, nel dichiarare l'assoggettabilità alle procedure concorsuali (amministrazione straordinaria ai sensi del d.l. n. 347 del 2003) a seguito dello stato di insolvenza di un e.e. (una Provincia italiana di una Congregazione religiosa di diritto



Lo svolgimento di attività **diverse** (come definite dalla lett. b dell'art. 16 legge n. 222 del 1985) e l'implementazione e/o trasformazione delle attività **proprie**, ma **secondarie** (basti pensare alle vicende degli oratori parrocchiali<sup>27</sup>) hanno sovente fatto superare il paradigma funzionale, e sono la causa prima delle contraddizioni irrisolte della vigente disciplina<sup>28</sup>. Talvolta, poi, attraverso la creazione di entità e strutture con finalità di lucro collegate a un e.e. per la gestione di specifici "rami d'azienda" (penso all'ambito ospedaliero, dell'editoria, dell'istruzione, etc., in cui l'attività economica assolve una funzione prevalente e non meramente accessoria o strumentale rispetto al perseguimento dello scopo dell'ente), talvolta – dicevo – è risultato inciso lo stesso paradigma strutturale, quello del diretto, coesistente collegamento con le organizzazioni confessionali di vertice. In altri termini, gli sviluppi della prassi in tema di riconoscimento degli e.e., segnata da compromessi e da opportunistiche confusioni, ha fatto sì che questa forma organizzativa appaia oggi un (fragile) contenitore di realtà

---

pontificio, le cui "Opere" esercitavano l'attività ospedaliera senza possedere autonoma soggettività giuridica) ha affermato che "Ciò che rileva, in questa sede, è il reale svolgimento di attività commerciale organizzata in forma d'impresa sul territorio italiano da parte della persona giuridica e, dunque, l'instaurazione di rapporti a contenuto patrimoniale con altri soggetti la cui disciplina è regolata dal diritto italiano" (Trib. Roma sez. fall., 30 maggio 2013 n. 432).

La giurisprudenza della Corte di Giustizia è consolidata nel qualificare come "impresa" l'ente che "esercita un'attività economica, offrendo beni e servizi su un determinato mercato, a prescindere dal suo *status* giuridico e dalle sue modalità di finanziamento" anche se persegua fini di interesse pubblico o di utilità generale: si rinvia a **A. PERRONE**, *Enti non profit e diritto dell'Unione Europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2011, e a **M. MICCINESI**, *L'incidenza del diritto comunitario sulla fiscalità degli enti e delle confessioni religiose*, *ivi*, novembre 2010.

<sup>27</sup> La legislazione premiale, dello Stato e delle regioni, ha sovente finito con l'accentuarne oltre misura il ruolo di centri per il tempo libero giovanile, spinti all'esercizio di una funzione di supplenza al deficit di strutture pubbliche.

<sup>28</sup> Ha osservato da ultimo **M. PARISI**, *Enti ecclesiastici, onlus, ed impresa sociale tra libertà religiosa e concorrenza di mercato*, in *Dir. famiglia*, 2012, p. 1781 ss., che "L'esercizio da parte degli enti ecclesiastici di attività diverse da quelle istituzionali, pur essendo lecito, potrebbe risultare difficilmente compatibile con l'esplicazione dei loro fini istituzionali. In questo senso, soprattutto i benefici legati al regime delle Onlus potrebbero determinare una dilatazione dell'impegno degli enti ecclesiastici nell'esercizio di attività profane, originando difficoltà in termini di controllo della coerenza istituzionale di tali enti e compromettendo il delicato equilibrio, fissato in sede bilaterale, tra le loro attività tipiche e quelle diverse".



diverse, talora lontane dall'essere caratterizzate da finalità di culto e di religione con carattere costitutivo ed essenziale.

Persino la normazione secondaria ha dovuto prendere atto, senza che nulla si obiettasse, dell'esistenza diffusa di e.e. civilmente riconosciuti che sono soci unici di società commerciali (ai sensi dell'art. 2362 c.c. per le s.p.a., e degli artt. 2462 ss. c.c. per le s.r.l.)<sup>29</sup>; pur avendo omesso di considerare l'ipotesi (altrettanto rilevante) che su queste ultime esercitino il controllo (in forza di una partecipazione che garantisca la disponibilità di una maggioranza, assoluta o non, di voti esercitabili in assemblea ordinaria), ovvero esercitino un'influenza dominante che dia luogo, in senso analogo a quanto previsto dall'art. 2359 cc., a un collegamento. L'osservazione della realtà conferma che fine non lucrativo e fine altruistico non coincidono necessariamente<sup>30</sup> e che vi sono settori di mercato in cui appare concreto il rischio che

---

<sup>29</sup> Il primo comma dell'art. 4 d.m. 26 marzo 2012, n. 24 («*Criteri e parametri per l'assegnazione dei contributi alle scuole paritarie per l'a.s. 2011/2012*») destina l'erogazione dei contributi "in via prioritaria alle scuole paritarie che svolgono il servizio scolastico senza fine di lucro e che comunque non sono legate a società aventi fine di lucro o da queste controllate", e conferma (al 2° comma) l'appartenenza alla categoria suddetta (sulla base di una dichiarazione rilasciata dal legale rappresentate dei soggetti interessati (3° comma) sia "degli enti ecclesiastici di confessioni religiose con cui lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese" sia delle "società interamente e stabilmente possedute da enti ecclesiastici di confessioni religiose con cui lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese", che in qualche misura partecipano della loro natura, potendo beneficiare degli stessi vantaggi diretti previsti per gli e.e.. Le scuole paritarie legate a società (commerciali) con fini di lucro sono comunque ammesse all'erogazione dei contributi per il solo fatto che i loro organi sono "controllati" da un e.e. quale socio unico e stabile, secondo un'accezione di controllo non corrispondente a quella di cui all'art. 2359 c.c.; di problematica individuazione è anche il concetto di "stabilità" del controllo richiesto.

<sup>30</sup> Cfr. **M. BASILE**, *Enti non lucrativi (diritto civile)*, in *Enc. Dir., Aggiornamento*, III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 571, ha bene evidenziato come «la "non lucratività" comprende l'aspirazione degli uomini a soddisfare propri interessi diversi dal guadagno», e come vada disattesa «potendo divenire fonti di equivoci, sia nella produzione sia nell'applicazione del diritto, la tesi della coincidenza del "non lucrativo" con l'"altruistico"». La non lucratività può rivelarsi il paravento dell'obiettivo di rafforzare in modo sistematico la presenza in un determinato settore di soggetti collegati dall'appartenenza a un "gruppo" sino a conseguire una posizione dominante sul mercato: basti pensare alle scuole cattoliche nel contesto delle scuole private.

Per un'ipotesi di fine non lucrativo (ma non per questo altruistico) richiamo il caso della costituzione di una "Onlus Diocesi di ...", quale struttura autonoma utilizzata al fine di ricevere, impiegare e utilizzare i contributi destinati alla gestione di un centro di accoglienza per immigrati, di cui si è occupata Cass. pen. sez. VI, 5 giugno 2013 n.41579.



«al monopolio pubblico venga di fatto a succedere un monopolio o un oligopolio dei soli “privati più forti”, cioè di quei privati che, potendo sperare in maggiori opportunità (o meglio, sfruttare la mimetizzazione di canali privilegiati) di accesso al finanziamento o sostegno pubblico potrebbero dichiararsi gli unici privati disponibili ad affrontare l’investimento rischioso»<sup>31</sup>.

Del resto, a nessun teorico o pratico del diritto verrebbe in mente di mettere sullo stesso piano una *caritas* diocesana e un qualunque e.e. che svolga attività "volta al procacciamento di mezzi economici da impiegare in un'ulteriore attività non in rapporto di strumentalità diretta con il fine di religione e culto"<sup>32</sup> (ospedaliera, turistico-alberghiera, e via dicendo<sup>33</sup>).

---

<sup>31</sup> Cfr. **S. DOMIANELLO**, *Le garanzie della laicità civile e della libertà religiosa nella tensione fra globalismo e federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2007, p. 26.

<sup>32</sup> Con riguardo alla gestione di case di cura da parte della Provincia Lombardo Veneta dell'ordine dei Chierici regolari ministri degli infermi Cass. sez. trib., 2 ottobre 2013 n. 22493 ha ritenuto l'anzidetta attività commerciale «non in rapporto di strumentalità diretta con il fine di religione e culto; al riguardo, invero, in particolare, la CTR ha evidenziato, con accertamento in fatto non denunciato sul piano del vizio motivazionale e quindi incensurabile in questa sede, che, nella specie (gestione di plurime case), "le modalità di svolgimento dell'attività, la sua articolata organizzazione e gli interessi economici sottostanti depongono ampiamente per un'attività commerciale, che non appare in rapporto di strumentalità diretta ed immediata con il fine di religione e culto delineato nella citata L. n. 222 del 1985, e con quello istituzionale proprio della Provincia Lombardo Veneto di perseguire la gloria di Dio e la santificazione dei suoi membri attraverso opere di misericordia evangeliche praticando l'assistenza corporale e spirituale degli infermi", e tutto ciò ricordando che "non può comunque ritenersi strumentale al fine perseguito un'attività volta al procacciamento di mezzi economici da impiegare in un'ulteriore attività, fosse anche quest'ultima direttamente finalizzata al culto o alla religione"». Lo stesso argomento opera quale che sia la confessione religiosa di riferimento, come nel caso (a titolo esemplificativo) dell'Ospedale Israelitico (Ente Ebraico civilmente riconosciuto ai sensi dell'art. 21 della legge 8 marzo 1989 n. 101), o degli Ospedali evangelici (di cui alla legge n. 449 del 1984).

Sulle vicende che hanno interessato gli enti ecclesiastici ospedalieri si veda **A. MADERA**, *Gli ospedali cattolici. I modelli statunitensi e l'esperienza giuridica italiana. Profili comparatistici*, t. II, *Gli enti ospedalieri cattolici. Prospettiva comparatistica*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 115 ss.

<sup>33</sup> Ha ritenuto che non si possa “escludere l’ipotesi che enti religiosi siano precostituiti all’ottenimento di quei benefici che il legislatore riserva ad organismi impegnati in attività spirituali o sociali, mentre, invece, piegano tale loro *status* al perseguimento di finalità lucrative con modalità che ricalcano, di fatto, la gestione tipica di un’impresa e assumono dimensioni talmente macroscopiche da offuscare le finalità morali dell’ente (si pensi, ad esempio, alla struttura ricettiva gestita dalla congregazione religiosa che assume



Il collegamento tra enti, l'aggregazione di fatto (assimilabile all'appartenenza a un "gruppo") e la compartecipazione a una strategia di presenza integrata sul mercato (anche religioso) sono fonte di nuove potenzialità: consentono lo spostamento di risorse tra diversi operatori (o tra diversi centri organizzativi facenti capo al medesimo soggetto, come nel caso dell'e.e. che gestisca aziende o rami d'azienda) con conseguenti vantaggi compensativi; concorrono a realizzare un profitto indiretto e/o ulteriore (anche per il tramite dell'etero-direzione - non sempre virtuosa - "gerarchica", o verticale, ovvero pariteticamente convenuta, o orizzontale) perché rafforzano i profili identitari e la capacità di "rappresentanza" a un livello più alto e in un ambito territoriale più vasto; configurano diversamente gli interessi in campo e alimentano strategie articolate volte al loro soddisfacimento<sup>34</sup>.

#### 4 – Cenni sul patrimonio ecclesiastico e la *koinonía* materiale evangelica: pauperismo e/o solidarietà

---

i connotati di vera e propria struttura alberghiera, con personale, fornitori e finanziatori per la maggior parte estranei all'organizzazione dell'ente)" **A. MICCINESI**, *L'incidenza del diritto comunitario sulla fiscalità degli enti e delle confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., p. 17, pur avvertendo che in quest'ipotesi e in quelle consimili si tratterebbe "di una patologia e non del normale dipanarsi della vita dell'ente".

Con espresso riguardo alle organizzazioni non lucrative ha osservato **M. PARISI**, *Enti ecclesiastici, onlus, ed impresa sociale*, cit., p. 1785, che "l'estensione in favore degli enti ecclesiastici delle agevolazioni tributarie legate allo svolgimento delle attività *no profit* e l'applicazione ad essi delle deroghe accennate sono tali da assecondare la loro tendenza a raccogliere capitali e a sottrarli alle forme di controllo generalmente previste, con un significativo pregiudizio per il buon funzionamento delle garanzie democratiche di regolazione delle attività economiche e con effetti negativi sulla concorrenza di mercato. Infatti, il perseguimento di finalità altruistiche potrebbe essere surrettiziamente piegato ad obiettivi speculativi, con uno sviamento dagli intenti originari e solo per lucrare vantaggi indebiti dalle agevolazioni e dalle immunità accordate, con grave pregiudizio per le imprese concorrenti e per il rispetto delle normali regole di mercato".

<sup>34</sup> Cass. civ. sez. trib., 21 gennaio 2011 n. 1389 ha affermato che "nell'ambito delle strategie di gruppo, in cui il fine di profitto deve essere visto in un contesto più ampio rispetto all'imprenditore singolo". Sul punto rinvio alle più articolate riflessioni di **A. FUCCILLO**, *Dare etico. Agire non lucrativo, liberalità non donative e interessi religiosi*, Giappichelli, Torino, 2008; si può anche vedere **G. CASUSCELLI**, *Enti ecclesiastici*, cit., specie p. 413 ss.



Le prime comunità cristiane - com'è noto - praticavano la comunione materiale dei beni, una pratica che è andata sfumando fino a perdersene le tracce. Va detto però - senza addentrarmi in campi che non sono del giurista - che appare condivisibile l'affermazione che per il cristianesimo "l'esigenza della *koinonía* materiale non rappresenta un'istanza di fondamentalismo arcaizzante, né una riedizione delle ideologie pauperistiche". Alle radici dell'esperienza di fede, infatti, i vangeli affermano "l'assoluta centralità della condivisione fraterna, praticata nelle forme e nei modi che volta per volta si discerne come buoni" per fare fronte alle diverse e ricorrenti situazioni di bisogno anche materiale che affliggono il prossimo<sup>35</sup>.

In materia economica, secondo il Catechismo della Chiesa cattolica, il rispetto della dignità umana esige la pratica della virtù della *temperanza*, per moderare l'attaccamento ai beni di questo mondo; della virtù della *giustizia*, per rispettare i diritti del prossimo e dargli ciò che gli è dovuto; e della *solidarietà*, seguendo la regola aurea e secondo la liberalità del Signore il quale, da ricco che era, si è fatto povero, perché gli uomini diventassero ricchi per mezzo della sua povertà<sup>36</sup>.

In un ritorno "alla pratica più antica" era stata riportata alla luce, per cenni, una concezione della solidarietà quale obbligo, e non come consiglio di perfezione, prospettando il convincimento che la Chiesa sia «tenuta per vocazione - essa stessa, i suoi ministri e ciascuno dei suoi membri - ad alleviare la miseria dei sofferenti, vicini e lontani, non solo col "superfluo", ma anche col "necessario". Di fronte ai casi di bisogno, non si possono preferire gli ornamenti superflui delle chiese e la suppellettile preziosa del culto divino; al contrario, potrebbe essere obbligatorio alienare questi beni per dar pane, bevanda, vestito e casa a chi ne è privo»<sup>37</sup>.

Al recupero di questa pratica s'ispira il recente monito del magistero pontificio a che i cristiani, e le istituzioni ecclesiastiche in primo luogo, recuperino il senso della responsabilità fraterna<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Si veda **E. BIANCHI**, *Oikonomia e koinonia*, nel volume *Regina Pecunia*, a cura del Centro Studi «La permanenza del classico», libriARENA, Ricerche 18, Bologna, 2009, p. 156 (i richiami sono a Matteo, 6, 19-21; Giovanni, 12, 6 e 13, 29; Atti degli Apostoli, 2, 44-45 e 4, 32, 34-35; **CRISOSTOMO**, *Omelia sulla Prima lettera ai Corinzi*, 10, 3).

<sup>36</sup> Vedi *Catechismo*, cit., n. 2407.

<sup>37</sup> **GIOVANNI PAOLO II**, Lettera Enciclica *Sollicitudo Rei Socialis*, nel XX Anniversario Della *Populorum Progressio*, n. 31.

<sup>38</sup> Cfr. **FRANCESCO**, *Omelia* tenuta al Campo sportivo "Arena" in Località Salina di



L'insegnamento di Francesco è stato subito segnato dal ripetuto richiamo a una chiesa povera e francescana: proprio ad Assisi, di recente, ha ricordato che "è necessario seguire la via della povertà, che non è la miseria – questa è da combattere - ma è il saper condividere, l'essere più solidali con chi è bisognoso, il fidarci più di Dio e meno delle nostre forze umane"<sup>39</sup>.

È, dunque, nel messaggio evangelico, nella natura delle cose e nell'insegnamento del magistero che l'uso del patrimonio ecclesiastico debba essere informato "obbligatoriamente" alla pratica della solidarietà.

## **5 – Il dovere inderogabile di solidarietà politica, economica e sociale: una categoria aperta**

---

Lampedusa, il lunedì 8 luglio 2013: «... siamo caduti nell'atteggiamento ipocrita del sacerdote e del servitore dell'altare, di cui parlava Gesù nella parabola del Buon Samaritano: guardiamo il fratello mezzo morto sul ciglio della strada, forse pensiamo "poverino", e continuiamo per la nostra strada, non è compito nostro; e con questo ci tranquillizziamo, ci sentiamo a posto. La cultura del benessere, che ci porta a pensare a noi stessi, ci rende insensibili alle grida degli altri, ci fa vivere in bolle di sapone, che sono belle, ma non sono nulla, sono l'illusione del futile, del provvisorio, che porta all'indifferenza verso gli altri, anzi porta alla globalizzazione dell'indifferenza. In questo mondo della globalizzazione siamo caduti nella globalizzazione dell'indifferenza. Ci siamo abituati alla sofferenza dell'altro, non ci riguarda, non ci interessa, non è affare nostro!» ([http://www.vatican.va/holy\\_father/francesco/homilies/2013/documents/papa-francesco\\_20130708\\_omelia-lampedusa\\_it.html](http://www.vatican.va/holy_father/francesco/homilies/2013/documents/papa-francesco_20130708_omelia-lampedusa_it.html)).

<sup>39</sup> FRANCESCO, *Discorso* in occasione della Visita pastorale ad Assisi, Incontro con i poveri assistiti dalla Caritas, nella Sala della Spoliazione del Vescovado, Assisi, venerdì 4 ottobre 2013 ([http://www.vatican.va/holy\\_father/francesco/speeches/2013/october/documents/papa-francesco\\_20131004\\_poveri-assisi\\_it.html](http://www.vatican.va/holy_father/francesco/speeches/2013/october/documents/papa-francesco_20131004_poveri-assisi_it.html)).

Nella Meditazione mattutina nella cappella della Domus Sanctae Marthae, *I segni della gratuità* (martedì, 11 giugno 2013), riporta l'Osservatore Romano del 12 giugno, con parole semplici il Papa ha ricordato: «Del resto, che la predicazione evangelica nasca dalla gratuità lo testimoniano diversi episodi della vita dei primi apostoli. "San Pietro — ha ricordato il Santo Padre — non aveva un conto in banca e quando ha dovuto pagare le tasse, il Signore lo ha mandato al mare a pescare per trovare dentro il pesce la moneta con cui pagare". E Filippo, quando ha incontrato il ministro della regina Candace, non ha pensato di creare "un'organizzazione per sostenere il Vangelo", non ha negoziato; al contrario, "ha annunziato, ha battezzato e se n'è andato". La buona novella, dunque, si diffonde "seminando" la Parola di Dio. È lo stesso Gesù che lo dice: "il regno è come il seme che Dio dà. È un dono gratuito"».



Il giudice delle leggi ha affermato che il generale dovere di solidarietà, che si esprime in molteplici settori dell'ordinamento, "caratterizza sin dai principi fondamentali la Carta costituzionale"<sup>40</sup>, "prescinde del tutto ... dal legame stretto di cittadinanza"<sup>41</sup>, e fa parte di quel nucleo di "valori e principi insensibili alla dimensione territoriale", e dunque vincolante anche per la autonomie regionali<sup>42</sup>.

L'affermarsi di nuovi diritti inviolabili della persona<sup>43</sup> - per il controllo democratico dei processi di sviluppo sempre più accelerato dell'economia, della scienza e della tecnica<sup>44</sup> - ha avuto come contrappunto l'emergere di nuovi doveri. Anche per quest'aspetto, infatti, l'art. 2 - che rappresenta un indiscutibile punto d'incontro tra personalismo cattolico, individualismo liberale, umanesimo marxista<sup>45</sup> -

<sup>40</sup> Corte cost., sentenza n. 127 del 1997, punto 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>41</sup> "Tale comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza": così Corte cost. n. 172 del 1999, punto 2.3 del *Considerato in diritto*

<sup>42</sup> Corte cost., sentenza n. 220 del 2013, punto 14.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>43</sup> Nella vasta letteratura sul tema mi limito a segnalare **M. CARTABIA**, *I "nuovi" diritti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2011, rinviando ai richiami di dottrina e giurisprudenza dell'Autrice.

<sup>44</sup> "E la creazione di nuovi diritti, collocati là dove si fa più intensa l'influenza dell'economia e di scienza e tecnica, si presenta come una via per cogliere le opportunità offerte da questo nuovo mondo senza doverne patire le tirannie e i rischi, cercando così di riportare sotto il controllo del diritto e dei cittadini processi che altrimenti potrebbero travolgere, insieme, le persone e la democrazia": così **S. RODOTÀ**, *Le nuove sfide*, in **AA. VV.**, *Lezioni Bobbio. Sette interventi su etica e politica*, Einaudi, Torino, 2006, p. 59.

<sup>45</sup> Cfr. **A. CERRI**, voce *Doveri pubblici*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XII, Roma, 1988, p. 1. **F.D. BUSNELLI**, *Il principio di solidarietà*, cit., p. 106, riporta un passo "illuminante" di un intervento di Palmiro Togliatti nella seduta plenaria dell'11 marzo 1947 dell'Assemblea costituente: "C'è stata la confluenza di due grandi correnti: da parte nostra un solidarismo (scusate il termine barbaro) umano e sociale; dall'altra parte un solidarismo di ispirazione ideologica e di origine diversa: una confluenza della nostra corrente, socialista e comunista, con la corrente solidaristica cristiana". Precisa dunque l'A. che «L'ispirazione cristiana della solidarietà costituzionale è affrancata dal dogma, da qualsiasi dogma, e felicemente secolarizzata nella confluenza con un solidarismo laico tutt'altro che "barbaro", che significativamente si definisce "umano" prima ancora che "sociale". È un'idea di solidarietà che attiene all'etica, prima ancora che alla sociologia; e che, attraverso la mediazione del diritto - e del diritto positivo, si frange in solidarietà "politica, economica e sociale" (art. 2, Cost.)».



va inteso come clausola aperta e non come formula che si limita a riassumere i doveri specificamente menzionati nella nostra Carta, che “non esauriscono la sfera della solidarietà politica, economica e sociale”<sup>46</sup>. Per meglio dire, anche per i doveri inderogabili, come per i diritti inviolabili della persona, si può ritenere – seguendo l’indirizzo della giurisprudenza costituzionale – che «la formula dell’art. 2 Cost. ... è “chiusa” rispetto a valori estranei a quelli rinvenibili in Costituzione, ma “aperta” alle nuove manifestazioni che questi valori assumano in contesti sociali mutati»<sup>47</sup>.

L’art. 2, con il suo richiamo ai doveri, per un verso guarda (in via congiunta) alla titolarità e al godimento dei diritti inviolabili, e per altro verso implica la messa a disposizione di misure che ne consentano l’esercizio effettivo. In questo senso e per questi aspetti “istituzionalizzare” la solidarietà, regolamentarla e sanzionarne la violazione (al pari di ogni altro dovere giuridico) non si risolve in una contraddizione in termini.

Nella prospettiva sopra delineata, principio di solidarietà e correlati doveri risaltano tra le linee-guida dell’ordinato sviluppo della nostra società democratica e pluralista. Poiché sussiste un generico dovere di solidarietà tra tutti gli appartenenti al medesimo ordinamento giuridico, e questi a loro volta prendono parte ad altre formazioni sociali, che sono strumento indispensabile per lo sviluppo della loro personalità, ne discende che il medesimo dovere - vuoi per mera logica, vuoi in forza di un’interpretazione sistematica - grava su queste formazioni.

---

<sup>46</sup> Cfr. **T. MARTINES**, *Diritto costituzionale*, 13<sup>a</sup> ed. interamente riveduta da G. Silvestri, Giuffrè, Milano, 2013, p. 560.

<sup>47</sup> Cfr. **R. GUASTINI**, *Esercizi*, cit. p. 333. *Contra P. BARILE*, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984, per il quale l’art. 2, quanto alla categoria dei doveri, “esige un’interpretazione rigorosamente *restrittiva*”, esistendo “in costituzione solo doveri enumerati”; tuttavia, riconosce l’A., che “altri può porne il legislatore, nell’ambito della riserva di legge o nello spazio della sua discrezionalità” (p. 68).

In sintesi, argomentando dalla sentenza del giudice della legittimità Cass. sez. un., 18 settembre 2002 n. 13666, pronunciata nell’esercizio della funzione nomofilattica, non è possibile ipotizzare che l’esperienza religiosa assorba ed esaurisca i profili etici dei comportamenti altruistici qualificati dal diritto. In altri termini, “profili etici, comunque, si apprezzano nell’azione di enti i quali, per definizione, si collocano nell’area dell’impegno sociale, concorrono alla tutela di interessi giuridicamente protetti, anche da norme di rango costituzionale”: il principio di laicità rende possibile la compresenza paritaria, nell’ordinamento dello Stato, di un’etica “religiosa” e di un’etica “civile”.



Una prima affermazione di principio si rende così possibile. Poiché i diritti di libertà religiosa e di libertà di coscienza (di quanti professano o no una fede o una convinzione) appartengono incontestabilmente al nucleo primario dei diritti inviolabili dell'uomo, rappresentando "un aspetto della dignità della persona"<sup>48</sup>, è corretto affermare, con il giudice delle leggi, sia che "gli altri membri [e – preciso io - parimenti, tutte le istituzioni] sono tenuti a riconoscerli, per dovere di solidarietà sociale"<sup>49</sup>, sia che, in quanto tali, "non [possono], senza alcuna apprezzabile *ratio*, tollerare limitazioni o esclusioni del corrispondente dovere inderogabile di solidarietà sociale"<sup>50</sup>.

Occorre però chiedersi in che senso e, eventualmente, in che misura i doveri di solidarietà siano inderogabili, termine questo che non ha altri riscontri nel testo della Carta. Al riguardo, posso riformulare l'interrogativo che si era posto Riccardo Guastini per i diritti inviolabili: la loro inderogabilità

"è una mera formula declamatoria – caratteristica del linguaggio retorico comunemente impiegato dai redattori dei testi costituzionali – e come tale priva di qualunque preciso contenuto normativo, o al contrario è gravida di effetti giuridici"<sup>51</sup>?

Se inderogabile significa che non è possibile eliminare o ridurre la portata della previsione normativa, quest'ultima risulterebbe imm modificabile anche attraverso l'ordinario procedimento di revisione costituzionale, per l'interprete che argomenti con asserzioni di stampo giusnaturalistico sulla preesistenza di taluni doveri a ogni fonte normativa.

Per chi muova, invece, da concezioni giuspositiviste quei doveri sarebbero inderogabili dal legislatore ordinario e s'imporrebbero all'osservanza di tutti i pubblici poteri, come avviene per ogni precetto posto da una norma di rango costituzionale. Il divieto di revisione, in quest'ipotesi più rigorosa, potrebbe riguardare soltanto quei doveri che si ricollegano direttamente alla forma repubblicana dello Stato, per la quale l'art. 139 Cost. pone l'espresso divieto di revisione. In quest'ultima

---

<sup>48</sup> Corte cost., sentenza n. 334 del 1996, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>49</sup> Corte cost., sentenza n. 161 del 1985, punto 10 del *Considerato in diritto*.

<sup>50</sup> Corte cost., sentenza n. 226 del 1987, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>51</sup> Vedi R. GUASTINI, *Esercizi*, cit., p. 334.



categoria di doveri, è agevole dedurre che rientrerebbero tutti i doveri riconducibili alla garanzia e alla tutela del principio supremo di laicità.

L'interprete può anche accedere a una tesi intermedia, che si richiama alla giurisprudenza della Corte costituzionale sull'esistenza di limiti inespresi alla revisione della Carta. Limiti di questa natura discenderebbero da ogni altro principio o valore supremo che la caratterizzi, e dai diritti inviolabili della persona: tra di essi, pertanto, rientrerebbero a pieno titolo (oltre ai principi supremi già individuati dalla Corte, vale a dire quelli della tutela giurisdizionale dei diritti, dell'inderogabile tutela dell'ordine pubblico, e della laicità dello Stato) i diritti di libertà di religione, di convinzione e di coscienza, che assumono così una "finalità garantista" che ne giustifica l'affermazione di inderogabilità<sup>52</sup>.

È superfluo ricordare che la scelta tra queste diverse letture dipende dall'accettazione da parte dell'interprete dell'esistenza di una gerarchia assiologica che opera all'interno delle norme costituzionali, in una prospettazione sostanzialistica che – va ricordato – non è da tutti condivisa.

## 6 – Cenni sul bene comune nella Costituzione pastorale *Gaudium et Spes*

Nell'insegnamento del Concilio ecumenico Vaticano II il bene comune si consegue mediante

"l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono tanto ai gruppi quanto ai singoli membri di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più speditamente ... [esso] oggi vieppiù diventa universale, investendo diritti e doveri che riguardano l'intero genere umano"<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> È questa la tesi di F. GIUFFRÈ, *I doveri*, cit. p. 23, per il quale dal carattere irrinunciabile dei doveri di solidarietà "deriva che il singolo non può sottrarsi dagli impegni connessi alla sua partecipazione alla vita associata e, ancora, che nemmeno lo Stato può esonerare dall'adempimento dei doveri senza mettere in discussione i presupposti della convivenza organizzata".

<sup>53</sup> Costituzione pastorale *Gaudium et spes*, n. 26, *Promuovere il bene comune*: "Pertanto ogni gruppo deve tener conto dei bisogni e delle legittime aspirazioni degli altri gruppi, anzi del bene comune dell'intera famiglia umana. Contemporaneamente cresce la coscienza dell'eminente dignità della persona umana, superiore a tutte le cose e i cui diritti e doveri sono universali e inviolabili". Per il *Catechismo*, cit., n. 1096, il bene comune



Passando dal piano definitorio a quello dell'agire concreto, i padri conciliari hanno sottolineato la necessità che

“sia reso accessibile all'uomo tutto ciò di cui ha bisogno per condurre una vita veramente umana, come il vitto, il vestito, l'abitazione, il diritto a scegliersi liberamente lo stato di vita e a fondare una famiglia, il diritto all'educazione, al lavoro, alla reputazione, al rispetto, alla necessaria informazione, alla possibilità di agire secondo il retto dettato della sua coscienza, alla salvaguardia della vita privata e alla giusta libertà anche in campo religioso”.

A questo fine occorre ancora superare l'ottica individualistica e tutti dovranno interessarsi al bene comune “secondo le proprie capacità e le necessità degli altri”, e dovranno promuovere e aiutare “anche le istituzioni pubbliche e private che servono a migliorare le condizioni di vita degli uomini”<sup>54</sup>. L'esortazione conciliare è di assoluta chiarezza: occorre che “tutti prendano sommamente a cuore di annoverare le solidarietà sociali tra i principali doveri dell'uomo d'oggi, e di rispettarle”<sup>55</sup>.

Il bene comune, interessando la vita di tutti, esige dunque “la prudenza da parte di ciascuno e più ancora da parte di coloro che esercitano l'ufficio dell'autorità”. Uno dei *tre elementi essenziali* richiesti dal bene comune è rappresentato, congiuntamente, da “il benessere sociale e lo sviluppo del gruppo stesso. Lo sviluppo è la sintesi di tutti i doveri sociali”. La Chiesa non rivendica a sé la competenza a disciplinare le modalità necessarie per il conseguimento del bene comune; anzi, afferma in modo netto che

“spetta all'autorità civile farsi arbitra, in nome del bene comune, fra i diversi interessi particolari. Essa però deve rendere accessibile a ciascuno ciò di cui ha bisogno per condurre una vita veramente umana: vitto, vestito, salute, lavoro, educazione e cultura, informazione conveniente, diritto a fondare una famiglia, ecc.”<sup>56</sup>.

---

è “l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono ai gruppi, come ai singoli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più speditamente”.

<sup>54</sup> Costituzione pastorale *Gaudium et spes*, n. 30, *Occorre superare l'ottica individualistica*.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Catechismo*, cit., n. 1096



In questo quadro di valori e di regole, la Chiesa ricorda ancora che non potrà conseguirsi il bene comune senza perseguire due fini complementari: la fondamentale uguaglianza di tutti gli uomini e la giustizia sociale.

Le indicazioni dei nessi che intercorrono tra obiettivo del bene comune, adempimento dei doveri di solidarietà e spinta verso l'uguaglianza sostanziale delle persone appaiono sufficientemente chiare, ma non altrettanto concrete da potere assurgere a regole di condotta conoscibili da quanti dovrebbero poi essere chiamati a osservarle. Al punto che al massimo livello di autorevolezza si è affermato che

«sebbene la Costituzione pastorale esprima molte cose importanti per la comprensione del “mondo” e dia rilevanti contributi sulla questione dell’etica cristiana, su questo punto non è riuscita a offrire un chiarimento sostanziale»<sup>57</sup>,

e ha potuto dare alimento alle “formule di stile” in ordine al bene comune presenti nelle dichiarazioni delle autorità civili ed ecclesiastiche che accompagnano i loro incontri ufficiali<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> «Tra i francesi si mise sempre più in primo piano il tema del rapporto tra la Chiesa e il mondo moderno, ovvero il lavoro sul cosiddetto “Schema XIII”, dal quale poi è nata la *Costituzione pastorale sulla Chiesa nel mondo contemporaneo*. Qui veniva toccato il punto della vera aspettativa del concilio. La Chiesa, che ancora in epoca barocca aveva, in senso lato, plasmato il mondo, a partire dal XIX secolo era entrata in modo sempre più evidente in un rapporto negativo con l’età moderna, solo allora pienamente iniziata. Le cose dovevano rimanere così? La Chiesa non poteva compiere un passo positivo nei tempi nuovi? Dietro l’espressione vaga “mondo di oggi” vi è la questione del rapporto con l’età moderna. Per chiarirla sarebbe stato necessario definire meglio ciò che era essenziale e costitutivo dell’età moderna. Questo non è riuscito nello “Schema XIII”. Sebbene la Costituzione pastorale esprima molte cose importanti per la comprensione del “mondo” e dia rilevanti contributi sulla questione dell’etica cristiana, su questo punto non è riuscita a offrire un chiarimento sostanziale.

Inaspettatamente, l’incontro con i grandi temi dell’età moderna non avvenne nella grande Costituzione pastorale, bensì in due documenti minori, la cui importanza è emersa solo poco a poco con la ricezione del concilio».

Il passo è tratto dall’*Inedito del Santo Padre Benedetto XVI, pubblicato in occasione del 50° anniversario dell’inizio del Concilio Vaticano II*, del 2 agosto 2012 (il testo integrale, pubblicato sull’*Osservatore Romano* dell’11 ottobre 2012, può leggersi all’url [http://www.vatican.va/special/annus\\_fidei/documents/annus-fidei\\_bxvi\\_inedito-50-concilio\\_it.html](http://www.vatican.va/special/annus_fidei/documents/annus-fidei_bxvi_inedito-50-concilio_it.html)).

<sup>58</sup> Nel *Saluto del Presidente Napolitano a Sua Santità Benedetto XVI in occasione del concerto promosso nell’84° anniversario dei Patti Lateranensi* (Sala Nervi, Città del Vaticano, 4 febbraio 2013), ad esempio, si legge: «Il richiamo ai Patti Lateranensi ci consente di



Quel che importa cogliere, tuttavia, è la non estraneità, se non l'affinità, di questa concezione con una concezione "laica" del bene comune, la quale ultima consente il raccordo e l'interazione con la prospettiva conciliare senza ingerenze e invasioni di campo.

## 7 – I principi sanciti dalla Costituzione e le dichiarazioni del Concilio Ecumenico Vaticano II quali fondamento e fine-valore dell'Accordo del 1984

La solidarietà non si trova menzionata in forma diretta ed espressa quale principio ispiratore della legislazione successiva al 1984 per la disciplina dei rapporti dello Stato con le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Un richiamo indiretto, a un esame appena più attento, si può tuttavia trovare nelle varie norme che, per vincolare la destinazione dei proventi dell'otto per mille prescelta dalle Chiese che se ne avvantaggiano, adoperano enunciati non identici, ma sostanzialmente non molto difformi. I richiami a "scopi di interesse sociale o di carattere umanitario", a "interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo", a "interventi sociali, assistenziali, umanitari e culturali in Italia e all'estero" (e così via elencando), fa intendere che anche in questo caso le summenzionate finalità di utilità sociale perseguite dalle Chiese (per il tramite del finanziamento statale) possano essere ricomprese nell'ambito della solidarietà sociale, considerandole come sinonimi<sup>59</sup>.

Lo stesso può dirsi in ordine all'Accordo di Villa Madama del 1984, nel quale però si segnala l'inattesa novità dell'impegno delle due parti, preliminare e di portata generale, a collaborare secondo un modello e con modalità funzionali alla promozione dell'uomo e al bene del Paese<sup>60</sup>; una

---

misurare la lunga strada percorsa - anche negli ultimi anni e per convergente impegno - verso una serena e fiduciosa cooperazione tra Stato e Chiesa al servizio del bene comune, "nel pieno rispetto" - sono Sue parole - "della distinzione tra la sfera politica e la sfera religiosa"».

<sup>59</sup> Sul punto si leggano le osservazioni di **G. MARASÀ**, *Lucro, mutualità e solidarietà nelle imprese (riflessioni sul pensiero di Giorgio Oppò)*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2012, p. 197 ss. (ma anche in [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it), fonte dalla quale è ripresa la citazione di cui alla nt. 123).

Per alcuni esempi concreti di collaborazione già "operante in ambiti non pattizi ma riferibili all'ordine esclusivo dello Stato" rinvio a **G. CASUSCELLI**, *La crisi economica*, cit., specie p. 20 ss.

<sup>60</sup> Ricorda **G. LO CASTRO**, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana*.



novità che concorre con l'impegno primario e fondante al pieno rispetto della distinzione degli ordini a formare il tratto distintivo del nuovo accordo.

Per comprendere il significato e la portata delle due finalità, e la loro indubbia rilevanza giuridica<sup>61</sup>, occorre leggerle anche alla luce del generale canone ermeneutico del "legislatore non ridondante", che impedisce di interpretare la formula in questione come meramente pleonastica e come un'endiadi<sup>62</sup>, né tanto meno di interpretarla in senso fortemente limitativo dell'impegno, a motivo del fatto che essa va oltre i tradizionali schemi della c.d. "materia concordataria" e opera in modo trasversale determinandone una sorta di smaterializzazione. La solennità dell'impegno potrebbe anzi fare propendere per una sua efficacia "espansiva" che mira a ottenere non solo dagli enti esponenziali delle due istituzioni ma anche dai loro enti e dalla variegata realtà delle formazioni sociali che in esse operano, e ancora da tutti i cittadini e i fedeli, un'ampia collaborazione per conseguire, in ragione e in misura delle rispettive responsabilità, essenziali beni comuni<sup>63</sup>: varcata la soglia della doverosità costituzionale non residuano spazi se non per «un concetto "forte" di solidarietà»<sup>64</sup>.

## 8 – Una ri-lettura dell'impegno alla collaborazione reciproca per "il bene del Paese".

---

*Premesse per l'interpretazione dell'art. 1 dell'accordo di Villa Madama, in Dir. eccl., 1984, I, p. 509, nt. 3, che l'impegno anzidetto "non appare in nessuna delle bozze di revisione del Concordato ma solo nell'Accordo sottoscritto dalle parti (non sappiamo se fosse contenuto nella sesta bozza, non essendo questa a tutt'oggi pubblicata)".*

<sup>61</sup> Al riguardo è sufficiente ricordare che per l'art. 1.1 l. 8 novembre 1991 n. 381, "lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini" è proprio della cooperativa sociale.

<sup>62</sup> Un espresso richiamo al canone ermeneutico del "legislatore non ridondante" è stato fatto dal giudice delle leggi nelle sentenze n. 266 del 2010, punto 5.4 del *Considerato in diritto*, e n. 299 del 2010, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>63</sup> Parafraresi di Corte cost. n. 500 del 1993, punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>64</sup> Adopera queste espressioni, in altro contesto, **F.D. BUSNELLI**, *Il principio di solidarietà*, cit., p. 111.



Il "bene del Paese" non è una formula letteraria<sup>65</sup> cui è estraneo ogni contenuto precettivo: essa ha, invece, un contenuto giuridicamente apprezzabile espresso in sintesi dal quinto comma del novellato art. 119 Cost., norma che – nel quadro di riferimento offerto dal principio di sussidiarietà<sup>66</sup> - enuclea quali fini-valori dell'ordinamento, occasione d'interventi speciali di perequazione da parte dello Stato, la promozione de "lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale", il "rimuovere gli squilibri economici e sociali", il "favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona". Le norme e le misure economiche per mezzo delle quali lo Stato persegue la realizzazione di questi valori sono vincolanti per tutti i soggetti, persone fisiche o giuridiche, e istituzioni: anche la Chiesa - sempre attenta a che non sia ridotto l'ambito dell'ordine in cui è "sovrana" - riconosce, del resto, che "l'autorità politica ha il diritto e il dovere di regolare il legittimo esercizio del diritto di proprietà in funzione del bene comune"<sup>67</sup>.

Gli e.e., dunque, indipendentemente da ogni pattuizione, sono tenuti a concorrere alla promozione del Paese in forza di una prescrizione d'ordine generale ma anche, a dire il vero, generica. L'interprete non può sottrarsi all'interrogativo su come intendere l'impegno non meglio precisato alla collaborazione reciproca e su come individuarne contenuti e limiti.

---

<sup>65</sup> Deve ritenersi una svista l'equivalenza con "benessere del paese" e "interesse del paese" operata da Cass. sez. lav., 27 maggio 1996 n. 4871 (che si legge al punto A.5 in *Diritto*) secondo cui la Repubblica e la Santa Sede «affermano di impegnarsi [...] alla "collaborazione per la promozione dell'uomo e il benessere del paese"», e i sacerdoti «svolgono un'attività rivolta alla "promozione dell'uomo e all'interesse del paese"».

<sup>66</sup> Sulla rilevanza del principio nel diritto ecclesiastico mi limito a ricordare i contributi che si leggono in **AA. VV.**, *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. Cimbalo, J.A. Pérez, Giappichelli, Torino, 2005, e in **AA. VV.**, *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto*, a cura di A. De Oto e F. Botti, Bononia University Press, Bologna, 2007.

Mi limito a ricordare che il tema del trattamento giuridico del fattore religioso è stato «investito non meno violentemente di altri dai problemi che ha trascinato con sé l'onda lunga della globalizzazione, a cominciare da quelli creati dalla preferenza per una *deregulation* mirata a conquistare - anziché la "migliore combinazione" tra pubblico e privato - il "massimo contenimento" dell'ingerenza pubblica non azzerabile», come hanno osservato **S. DOMIANELLO**, *Le garanzie della laicità civile*, cit., febbraio 2007, p. 6, e **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico*, 2<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2005, p. 117 s.

<sup>67</sup> *Catechismo della Chiesa Cattolica*, p. III, n. 2406, in [http://www.vatican.va/archive/catechism\\_it/p3s2ca7\\_it.htm](http://www.vatican.va/archive/catechism_it/p3s2ca7_it.htm), n. 2406.



Per parte mia ritengo che l'ampiezza dei fini-valori certamente desumibili dall'art. 2 Cost. non consenta di condividere l'autorevole avviso che

"la maniera di intendere cotesta promozione umana sarà diversa e comporterà differenti atteggiamenti nella comunità politica e in quella religiosa. La Chiesa si occuperà di promuovere il bene spirituale degli uomini; lo Stato il bene temporale"<sup>68</sup>.

Per un verso questa lettura della norma pattizia finirebbe con l'assegnare a essa una mera funzione esortativa, poiché nessuna delle due parti potrebbe verificare se l'agire concreto dell'altra confligga con l'intento collaborativo senza ingerirsi così in un ordine che non è ad esse proprio. Per altro verso, depone in senso contrario la circostanza d'ordine generale che il secondo comma dell'art. 4 Cost. annovera tra i fini-valori dell'ordinamento il "progresso materiale o spirituale della società" al quale deve concorrere ogni cittadino, senza che ne rilevi l'appartenenza religiosa; e depone ancora in senso contrario la puntuale circostanza che gli "interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo", che sono realizzati dalla Chiesa con parte dei proventi dell'otto per mille, non possono essere ascritti ad altro – a mio avviso – che alla promozione del bene temporale<sup>69</sup>, mentre molti interventi dello Stato nel campo della cultura, dell'arte, dell'assistenza socio-sanitaria sono rivolti anche alla promozione del bene spirituale dei consociati<sup>70</sup>.

Si può dunque prospettare l'ipotesi che la solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e il bene del paese e la promozione dell'uomo di cui all'art. 1 dell'Accordo, oggetto di un solenne impegno collaborativo, coprano (in tutto o in larga parte) la medesima area di interessi umani giuridicamente rilevanti e di condotte giuridicamente qualificate anche in termini di doverosità, vale a dire di obblighi giuridici e di poteri-doveri. Se così fosse, si presenterebbe la necessità di ritornare alla regola della

---

<sup>68</sup> Così **G. LO CASTRO**, *Ordine temporale*, cit., p. 558.

<sup>69</sup> "Le opere di misericordia corporale consistono segnatamente nel dare da mangiare a chi ha fame, nell'ospitare i senza tetto, nel vestire chi ha bisogno di indumenti, nel visitare gli ammalati e i prigionieri, nel seppellire i morti" (cfr. *Catechismo della Chiesa Cattolica*, cit., n. 2447).

<sup>70</sup> Non si può trascurare la circostanza, ancora, che lo Stato ha destinato parte dei proventi dell'otto per mille di sua spettanza in favore della Chiesa cattolica: si veda **I. PISTOLESI**, *La quota dell'otto per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la Chiesa cattolica*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2006, p. 163 ss.



collaborazione tra lo Stato e le confessioni religiose per superarla in quella che è la lettura "privilegiaria" corrente, e per rivederla sotto altra luce, in una declinazione pluralista e laica, chiara e puntuale<sup>71</sup>, quale strumento primario per l'adempimento da parte dell'uno e delle altre dei rispettivi doveri di solidarietà. Deve essere chiaro che quella lettura consente che un "indovinato mix di valori costituzionalizzati e meta-valori" che si richiamano alla *cooperazione* e alla *sussidiarietà*, possano divenire «il vero "doppio cervello" dell'iniziativa riformistica dello Stato in campo religioso», possano indurre l'effetto «graduale, ma sistematico, (...) di sostituire all'idea costituzionale di "collegamento" tra ordinamenti una più forte e più assorbente: quella di "integrazione"»<sup>72</sup>.

La "nuova trama della laicità" - si è detto con sintesi efficace - "è, insieme, democrazia solidale e pluralismo"<sup>73</sup>, e lo Stato e il potere politico possono, e insieme devono, "preservare la propria laicità senza rinunciare a precisi compiti e indefettibili responsabilità"<sup>74</sup>.

## 9 – Gli specifici doveri di solidarietà che gravano sulle Chiese cattolica e sui loro enti. I doveri "nominati" ...

I doveri di solidarietà giuridicamente vincolanti possono essere distinti in due grandi categorie, a seconda che essi abbiano la loro fonte diretta in norme della Costituzione (doveri "nominati") o che abbiano la loro fonte nelle fonti di derivazione pattizia che sanciscano in forma espressa l'impegno di carattere generale alla collaborazione con lo Stato (dovere "innominato") o impegni specifici in ordine a materie determinate e puntuali. Degli uni e degli altri è utile prospettare un primo, parziale elenco.

---

<sup>71</sup> Senza entrare nel merito delle scelte, il D.P.R. n. 78 del 2005 ha cura di specificare nel dettaglio (all'art. 2) principi, regole e finalità de "la più efficace collaborazione tra le parti per la tutela del patrimonio storico e artistico" (art. 1.4).

<sup>72</sup> Cfr. **M.C. FOLLIERO**, *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2010, p. 2.

<sup>73</sup> Così **S. BERLINGÒ**, *L'ultimo diritto. Tensioni escatologiche nell'ordine dei sistemi*, Giappichelli, Torino, 1998 (sul retro di copertina).

<sup>74</sup> Cfr. **S. BERLINGÒ**, *Libertà religiosa, carte dei diritti e prospettive ecclesiasticiste*, in **AA. VV.**, *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa* (Atti del Convegno di Arcos de la Frontiera, 1-2 febbraio 1989), a cura di I.C. Ibán, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1989, p. 105.



Quanto ai primi, l'attenzione può rivolgersi:

- al dovere di solidarietà politica economica e sociale (art. 2 Cost.), in ogni campo d'intervento delle istituzioni ecclesiastiche, e in primo luogo al dovere di rispettare e non ostacolare (se non di favorire) il carattere pluralista dell'ordinamento dello Stato, soddisfacendo per questa via anche il dovere di concorrere "al progresso materiale e spirituale della società" per il tramite delle attività e le funzioni proprie di ognuna di esse (art. 4 Cost.). Dal principio del pluralismo confessionale discende il dovere di rispettarlo e assecondarlo, non ostacolando (anche di fatto) l'accesso delle confessioni religiose di minoranza al pieno godimento dei diritti di libertà religiosa e accettando la perequazione necessaria per conseguire l'uguale libertà di "tutte" sancita dal primo comma dell'art. 8 Cost. Questo dovere è violato, ad esempio, da ogni intervento delle autorità ecclesiastiche mirato a differenziare la posizione delle altre confessioni<sup>75</sup> o a impedire a esse di usufruire di un'adeguata presenza nello "spazio pubblico" con l'insegnamento religioso, con l'esposizione pari ordinata dei simboli, con l'accesso ai mezzi di telecomunicazione<sup>76</sup>;

- al dovere di fedeltà alla Repubblica, che può essere inteso, in modo appropriato, quale "dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili"<sup>77</sup> che comporta di adoperarsi per la ricerca di soluzioni condivise che rispettino e favoriscano la coesione

---

<sup>75</sup> Penso all'orientamento della Cei, quale si è manifestato nelle parole del Segretario generale Mons. Betori davanti alla Prima Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, in occasione dell'esame del disegno di legge in materia di libertà religiosa: rinvio a quanto scrivevo in *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2007.

<sup>76</sup> Penso all'utilizzo dei canali radio-televisivi di Stato per la trasmissione di funzioni religiose del culto cattolico, all'esistenza di un'apposita struttura della Rai (Rai Vaticano) a fronte del fatto che la Chiesa ha un Centro Televisivo Vaticano e una propria rete televisiva (il network Tv2000), una propria radio (Radio vaticana), e una serie di strutture "collegate" di carattere nazionale e locale.

<sup>77</sup> Cfr. **I. MASSA PINTO**, *Doveri e formazioni sociali. Il dovere di fedeltà alla Repubblica come dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili (ovvero il dovere di comprendere le ragioni degli altri)*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., p. 52 ss. Sul diverso atteggiarsi del fedele di fedeltà per i gruppi maggioritari e per quelli minoritari si veda **S. PRISCO**, *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato laico*, Jovene, Napoli, 1986, pp. 121-122, una fedeltà il cui dovere di osservanza per l'A. "esalta (anziché deprimere o negare) la convenzionalità desumibile dal testo costituzionale" (*ivi*, p. 125 s.)



sociale<sup>78</sup>, anziché per l'imposizione di valori ascrivibili alla sfera della "morale" a mezzo del "braccio secolare" offerto dal legislatore civile<sup>79</sup>;

- al dovere di rispettare i diritti inviolabili dei fedeli, come garantiti nell'ordinamento dello Stato dal concorso delle fonti nazionali, sovra nazionali e dell'Unione europea<sup>80</sup>. Segnalo tra di essi (per quanto ora interessa più da vicino) il diritto di associarsi liberamente per finalità di culto e di religione, nella stretta osservanza della garanzie accordate dall'art. 20 Cost., e il diritto di difesa (art. 101 Cost. e artt. 6 e 13 Convenzione EDU) in ordine a tutte le controversie tra l'associato e gli organi direttivi dell'ente, in ordine sia a un "processo equo" sia a un "ricorso effettivo"<sup>81</sup>;

- al dovere di contribuzione in capo agli e.e. in ragione delle proprie sostanze e dei propri redditi, che non consente alcuna evasione o elusione fiscale, né la richiesta di irragionevoli norme privilegiate<sup>82</sup>;

---

<sup>78</sup> Cfr. **F.D. BUSNELLI**, *Il principio di solidarietà*, cit., *passim*.

<sup>79</sup> Il riferimento è ai "valori non negoziabili" riferiti ai tempi della bioetica, del fine vita, delle famiglie di fatto, delle unioni omosessuali, della fecondazione assistita, ecc.

<sup>80</sup> Vedi Assemblée parlementaire. Conseil d'Europe, Recommandation 1962 (2011), par. 16: "L'Assemblée rappelle que l'autonomie interne des institutions religieuses quant à la formation des cadres religieux est un principe inhérent à la liberté de religion. Néanmoins, cette autonomie est limitée par les droits fondamentaux, les principes démocratiques et l'Etat de droit, que nous avons en commun" (*Discussion par l'Assemblée* le 12 avril 2011, 12<sup>e</sup> et 13<sup>e</sup> séance, Doc. 12553, rapport de la commission de la culture, de la science et de l'éducation, rapporteur: M<sup>me</sup> Brasseur; et Doc. 12576, avis de la commission des questions politiques, rapporteur: M. Toshev). Il testo è stato adottato dall'Assemblea il 12 aprile 2011 (13<sup>a</sup> seduta).

<sup>81</sup> Sentenza Corte EDU *Lombardi Vallauri c. Italia*; sul punto si legga **M. TOSCANO**, *Nuovi segnali di crisi: i casi Lombardi Vallauri e Lautsi davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2010, specie p. 15 ss..

Non è condivisibile, pertanto, quanto affermato in tema di confraternite da Cass sez. un., 10 aprile 1997 n. 3127 (par. 1 dei *Motivi in diritto*): «L'esclusione dell'ingerenza statale non è limitata, sotto altro profilo (e secondo la tesi espressa dal ricorrente), alle "attività di religione o di culto" ed agli "organi statutari", secondo la previsione dei precedenti artt. 9 e 10, i quali, come si è avuto modo di chiarire, attengono alle associazioni non riconoscibili quali enti ecclesiastici e cui venga riconosciuta la personalità giuridica a norma del codice civile; la stessa si estende, viceversa, a tutta l'organizzazione e ad ogni questione attinente all'esistenza ed alle vicende del vincolo associativo che lega un associato alla confraternita, che si sottraggono alla giurisdizione del giudice italiano, e dal cui controllo lo Stato italiano si astiene per effetto della richiamata normativa, rimettendoli all'esclusiva competenza dell'autorità ecclesiastica (Cass. S.U., 18 ottobre 1993 n. 10300)».

<sup>82</sup> Sulle vicende in materia di Ici, ritenute dalla Commissione europea un illegittimo



- al dovere di assicurare la previdenza a quanti operano “alle dipendenze” di e.e., siano essi religiosi (ancora oggi esclusi dal regime previdenziale) o ministri di culto, integrando per questi ultimi, se necessario, il versamento dei contributi<sup>83</sup>. Che le passività e il disavanzo

---

aiuto di stato, e sui poco edificanti interventi (normativi e non) “concordati” tra esponenti del Governo italiano e della CEI per porvi rimedio senza incorrere nell'obbligo della restituzione di quanto dovuto dagli e.e. per il passato, si veda il par. 9.

<sup>83</sup> Sono macroscopiche le anomalie dal sistema pensionistico del clero: i dati non sono facilmente rinvenibili sul bilancio dell'INPS, e sono ricavati dall'articolo *Per il Fondo è tempo di bilanci* del 29 novembre 2012 (che si può leggere all'url [http://www.avvenire.it/Rubriche/Pagine/Previdenza%20e%20clero/Per%20il%20Fondo%20e%20tempo%20di%20bilanci\\_20121129.aspx?Rubrica=Previdenza e clero](http://www.avvenire.it/Rubriche/Pagine/Previdenza%20e%20clero/Per%20il%20Fondo%20e%20tempo%20di%20bilanci_20121129.aspx?Rubrica=Previdenza%20e%20clero)), ove si legge: “Il bilancio consuntivo dell'Inps per il 2011, approvato il 31 luglio scorso, solo da pochi giorni è pubblicato nella sua completezza sul sito internet dell'Istituto. Nella panoramica del grande sistema previdenziale compaiono i dati di oltre 40 fondi pensioni, forme assicurative e gestioni contabili diverse gestiti dall'ente. Nel mare magnum del bilancio è presente anche il Fondo di previdenza del clero cattolico e degli altri ministri di culto.

Risultano in pagamento, al 31 dicembre 2011, 14.271 pensioni a ministri di culto ed ex iscritti, a fronte di 19.510 soggetti assicurati. Questo dato è in calo sul 2010 di 470 unità (per decessi, pensionamenti, esoneri dal ministero), mentre si attende già dal 2012 una leggera inversione di tendenza per effetto delle nuove Intese, approvate o in corso di approvazione, dello Stato con altre confessioni religiose. A sostegno delle prestazioni pensionistiche hanno contribuito i versamenti dei sacerdoti per 31 milioni di euro. Dall'analisi statistica emerge, sempre dolente, il rapporto tra prestazioni e contributi. Su 100 euro di pensione in pagamento solo 31 euro provengono dai contributi obbligatori versati dai sacerdoti. La gestione presenta così un risultato economico di esercizio negativo, 75 milioni di euro, che si sommano al disavanzo patrimoniale giunto a 1.888 milioni. Lo squilibrio deriva sostanzialmente dalla impostazione normativa in vigore nel Fondo, sulla quale il Comitato di Vigilanza richiama da diversi anni l'attenzione degli organi competenti.

Incidono tuttavia altri fattori. Il più visibile è rappresentato dall'impossibilità dei ministri di culto di poter utilizzare le diverse forme di riscatto e le ricongiunzioni di contributi – misure ormai universali del sistema previdenziale – a causa anche di una errata applicazione dell'Inps delle norme di settore. Il riconoscimento di questi diritti, che comportano oneri totalmente a carico degli interessati, porterebbe ad un incremento delle entrate contributive. Più velata è la copertura del deficit incessante, che induce il Fondo a chiedere prestiti per assicurare il pagamento delle pensioni. Al ripianamento intervengono, per legge, le gestioni dell'Inps che risultano in attivo, aggiungendo un interesse sui prestiti ai Fondi in difficoltà. Dal 2010 il tasso di remunerazione per le gestioni in attivo è stato stabilito pari all'interesse legale e nel 2011 è stata in vigore la misura dell'1,5%.

Una misura equa e corretta, ma non si può trascurare che gli interessi passivi, imposti d'autorità al Fondo Clero, sono stati invece applicati fino a tutto il 2009 in base a un tasso prossimo al 5%, molto superiore a quello in vigore nel mercato che è gradualmente sceso



patrimoniale del Fondo di previdenza del clero cattolico e degli altri ministri di culto, gestito dall'INPS, debbano essere colmati annualmente dallo Stato e dunque da tutti i cittadini, anziché utilizzando i proventi dell'otto per mille, è un paradosso che dovrebbe spingere le parti a rivederne la disciplina in modo che sia assolto il dovere di solidarietà in materia previdenziale, fornendo i mezzi necessari a garantire mezzi adeguati e riducendo al contempo quanto più possibile le disuguaglianze tra i cittadini.

- al dovere di servire la patria, secondo le modalità previste per tutti i cittadini (in tempo di pace e in tempo di guerra), e dunque senza esenzioni assolute e generalizzate;

- al dovere di svolgere i pubblici uffici con fedeltà e onore, ossia annullando o comprimendo al più alto livello la possibilità di fare valere motivi di coscienza che ne impediscano il regolare e pieno assolvimento, agendo sempre a salvaguardia in via primaria dell'interesse pubblico che deve prevalere nel contemperamento degli interessi del privato che ricopra un ufficio.

## 10 - (segue) ... e i doveri "innominati"

Quanto ai doveri "innominati", riconducibili alle norme di derivazione pattizia in senso stretto che li normano (il cui rango sub-costituzionale discende dalla natura di fonte interposta) l'attenzione è rivolta, in primo luogo, al dovere di leale collaborazione e al dovere di conformare i rapporti con i pubblici poteri al principio della buona fede oggettiva, per la loro rilevanza primaria nella strutturazione del modello di relazioni Stato-Chiese.

In linea generale, l'impegno alla collaborazione reciproca, da cui discendono i doveri di solidarietà di cui appresso, interferisce a prima vista con l'indipendenza delle confessioni religiose nel loro ordine essendo espressione di due principi (non pari ordinati) che possono venire in conflitto, quello della **separazione delle competenze** e quello della

---

fino all'1%. Di conseguenza il bilancio del Fondo ha dovuto inserire nel passivo un'ingente quota di milioni di euro in più. Il debito patrimoniale del Fondo racchiude tuttora questa enorme massa negativa che si è accumulata impropriamente anno dopo anno".



**collaborazione funzionale**<sup>84</sup>. La convergenza in alcune materie di rilevanti e diversificati interessi, affidati a specifiche competenze riferibili a soggetti diversi e tutti di rilievo costituzionale consente di contro, che mediante la stipula di accordi le parti acconsentano a una qualche limitazione all'esplicazione piena delle rispettive potestà sovrane a fini di armonizzazione o di coordinamento. La collaborazione funzionale dovrà però essere in qualche misura subordinata alla distinzione degli ordini, che è principio sovraordinato, e dovrà essere realizzata attraverso idonee garanzie procedimentali, e non affidata allo spontaneismo occasionale e alla discrezionalità incontrollata. Solo in caso di accertata impossibilità di raggiungere un accordo su una specifica materia o su uno specifico punto lo Stato potrà fare ricorso alla disciplina unilaterale.

A un primo esame, il raccordo tra principio di collaborazione e principio/dovere di solidarietà rileva a questo fine sotto differenti angolazioni: quella del riparto=concorso di competenze tra lo Stato e le confessioni in ordine a una specifica "materia" e a sue "sezioni"; quella dell'adozione di scelte d'indirizzo per l'accordo sui settori in cui operare; quella sulle modalità dell'attuazione pratica delle scelte; e infine quella dei controlli (in senso lato: informazione, trasparenza, accesso, verifiche<sup>85</sup>, ecc.) e della giustiziabilità delle rispettive pretese e di quelle dei terzi.

Più precisamente, l'attenzione può rivolgersi:

- al dovere di leale collaborazione, aspetto del «principio generale della "collaborazione civica"»<sup>86</sup>, che opera - secondo la giurisprudenza costituzionale e ordinaria - vuoi nei rapporti tra privati vuoi nei rapporti tra le istituzioni; dovere che informa e integra la regola della collaborazione funzionale, richiamata nei testi pattizi<sup>87</sup>, fondata sulla convergenza nella materia delle libertà di religione e del progresso

---

<sup>84</sup> Si veda *infra*, più ampiamente, il par. 13.

<sup>85</sup> La verifica continuativa dell'attuazione delle forme di collaborazione in materia di beni culturali di cui al D.P.R. n. 78 del 2005 è espressamente contemplata dall'art. 7, ed è affidata a un apposito Osservatorio centrale a composizione paritetica.

<sup>86</sup> Già nella sentenza Corte cost. n. 71 del 1970 il principio e le sue applicazioni concrete sono fatti «derivare dal richiamo che l'art. 2 della Costituzione fa all'osservanza dei "doveri di solidarietà sociale"»

<sup>87</sup> Si pensi all'ambito della tutela del patrimonio storico e artistico, la cui previsione opera nel quadro dei fini-valori posti dall'art. 9 Cost., e deve essere intesa come finalizzata ad assicurare l'effettivo e generalizzato godimento dei beni culturali; lo stesso deve dirsi per i beni archivistici e le biblioteche.



spirituale dei consociati di rilevanti e diversificati interessi, affidati a specifiche competenze delle Chiese e dello Stato;

- al dovere di conformare i rapporti con i pubblici poteri al principio della buona fede oggettiva, cioè della reciproca lealtà di condotta, di cui si dirà più ampiamente al paragrafo successivo, che vale a determinare e precisare i contenuti e gli effetti di ogni statuizione legislativa che li concerna, e che si alimenta dell'impegno della Chiesa persino a rinunciare "all'esercizio di certi diritti legittimamente acquisiti, se avrà constatato che il loro uso può far dubitare della sincerità della sua testimonianza o se nuove circostanze esigono altra regolamentazione"<sup>88</sup>;

- al dovere di rispettare il principio supremo di laicità, e i suoi riflessi, nelle formulazioni prospettate dal giudice delle leggi, e in particolare di osservare il "pieno rispetto" per la sovranità dello Stato nel suo ordine, come previsto all'art. 1 dell'Accordo del 1984, che pone un argine insuperabile a qualunque atto o comportamento derogatorio e a qualunque interpretazione riduttiva. Dalla distinzione degli ordini discende il dovere di rispettare i limiti di ogni potestà, e in primo luogo di quella giurisdizionale: così, ad esempio, non avviene in materia di nullità dei matrimoni "concordatari", atteso che la giurisdizione ecclesiastica subisce la tentazione – come più volte evidenziato dagli ultimi pontefici - di trasformarsi in giurisdizione divorzile invadendo la sfera propria del giudice civile. Possono dirsi, infatti, consolidate e diffuse (e autorevolmente riconosciute) le forzature giurisprudenziali in tema di incapacità dei coniugi ad assumere gli oneri coniugali e di esclusione del *bonum coniugum*, che trasformano in difetto di consenso le semplici mancanze degli sposi nella loro esistenza coniugale<sup>89</sup>. In particolare,

---

<sup>88</sup> Cfr. Costituzione pastorale *Gaudium et spes*, par. 76, *La comunità politica e la Chiesa*.

<sup>89</sup> Cfr., da ultimo, **BENEDETTO XVI**, *Discorso del Santo Padre Benedetto XVI in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario del Tribunale della Rota Romana*, del 22 gennaio 2011: "Nell'ambito delle nullità per l'esclusione dei beni essenziali del matrimonio (cfr *ibid.*, can. 1101, § 2) occorre altresì un serio impegno perché le pronunce giudiziarie rispecchino la verità sul matrimonio, la stessa che deve illuminare il momento dell'ammissione alle nozze. Penso, in modo particolare, alla questione dell'esclusione del *bonum coniugum*. In relazione a tale esclusione sembra ripetersi lo stesso pericolo che minaccia la retta applicazione delle norme sull'incapacità, e cioè quello di cercare dei motivi di nullità nei comportamenti che non riguardano la costituzione del vincolo coniugale bensì la sua realizzazione nella vita. Bisogna resistere alla tentazione di trasformare le semplici mancanze degli sposi nella loro esistenza coniugale in difetti di consenso. La vera esclusione può verificarsi infatti solo quando viene intaccata l'ordinazione al bene dei coniugi (cfr *ibid.*, can. 1055, § 1), esclusa con un atto positivo di



spesso i tribunali ecclesiastici identificano la discrezione di giudizio richiesta per il matrimonio come condizione di capacità con la necessaria prudenza nella decisione di sposarsi, la cui assenza o insufficienza non intacca la validità, “poiché concerne il grado di saggezza pratica con cui si è presa una decisione che è, comunque, veramente matrimoniale”; e spesso incorrono nel più grave fraintendimento di “attribuire efficacia invalidante alle scelte imprudenti compiute durante la vita matrimoniale”<sup>90</sup>. Il permanere di queste "posizioni non corrette", che

---

volontà. Senz'altro sono del tutto eccezionali i casi in cui viene a mancare il riconoscimento dell'altro come coniuge, oppure viene esclusa l'ordinazione essenziale della comunità di vita coniugale al bene dell'altro. La precisazione di queste ipotesi di esclusione del *bonum coniugum* dovrà essere attentamente vagliata dalla giurisprudenza della Rota Romana”.

<sup>90</sup> Così, ancora, **BENEDETTO XVI**, *Discorso del Santo Padre Benedetto XVI in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario*, cit.: “Tutto ciò richiede, inoltre, che l'operato dei tribunali ecclesiastici trasmetta un messaggio univoco circa ciò che è essenziale nel matrimonio, in sintonia con il Magistero e la legge canonica, parlando ad una sola voce. Attesa la necessità dell'unità della giurisprudenza, affidata alla cura di codesto Tribunale, gli altri tribunali ecclesiastici debbono adeguarsi alla giurisprudenza rotale (cfr Giovanni Paolo II, *Allocuzione alla Rota Romana*, 17 gennaio 1998, n. 4: AAS 90 [1998], p. 783). Di recente ho insistito sulla necessità di giudicare rettamente le cause relative all'incapacità consensuale (cfr *Allocuzione alla Rota Romana*, 29 gennaio 2009: AAS 101 [2009], pp. 124-128). La questione continua ad essere molto attuale, e purtroppo permangono ancora posizioni non corrette, come quella di identificare la discrezione di giudizio richiesta per il matrimonio (cfr *CIC*, can. 1095, n. 2) con l'auspicata prudenza nella decisione di sposarsi, confondendo così una questione di capacità con un'altra che non intacca la validità, poiché concerne il grado di saggezza pratica con cui si è presa una decisione che è, comunque, veramente matrimoniale. Più grave ancora sarebbe il fraintendimento se si volesse attribuire efficacia invalidante alle scelte imprudenti compiute durante la vita matrimoniale.

Nell'ambito delle nullità per l'esclusione dei beni essenziali del matrimonio (cfr *ibid.*, can. 1101, § 2) occorre altresì un serio impegno perché le pronunce giudiziarie rispecchino la verità sul matrimonio, la stessa che deve illuminare il momento dell'ammissione alle nozze. Penso, in modo particolare, alla questione dell'esclusione del *bonum coniugum*. In relazione a tale esclusione sembra ripetersi lo stesso pericolo che minaccia la retta applicazione delle norme sull'incapacità, e cioè quello di cercare dei motivi di nullità nei comportamenti che non riguardano la costituzione del vincolo coniugale bensì la sua realizzazione nella vita. Bisogna resistere alla tentazione di trasformare le semplici mancanze degli sposi nella loro esistenza coniugale in difetti di consenso. La vera esclusione può verificarsi infatti solo quando viene intaccata l'ordinazione al bene dei coniugi (cfr *ibid.*, can. 1055, § 1), esclusa con un atto positivo di volontà. Senz'altro sono del tutto eccezionali i casi in cui viene a mancare il riconoscimento dell'altro come coniuge, oppure viene esclusa l'ordinazione essenziale della comunità di vita coniugale al bene dell'altro. La precisazione di queste ipotesi di



consentono "l'utilizzazione fraudolenta del diritto canonico"<sup>91</sup>, mette in difficoltà i tribunali dello Stato chiamati a delibare le sentenze ecclesiastiche, favorisce le liti, viola la solidarietà coniugale, lascia senza tutela economica il coniuge debole, compromette il rispetto del principio di uguaglianza.

- al dovere di trasparenza e d'informazione<sup>92</sup>. L'obiettivo di un'amministrazione informata all'osservanza di questo dovere, disponibile a superare secolari ritrosie<sup>93</sup>, riguarda tanto le strutture e le attività degli enti quanto le finalità, vuoi quelle di culto o di religione (la cui delimitazione presenta talvolta difficoltà interpretativa) vuoi quelle connesse ad attività diverse che gli enti possono svolgere, e a strumenti, modalità modelli gestionali con le quali esse vengono perseguite. Su questo ampio "spazio informativo" – ampio perché sempre più raramente le attività di religione e di culto si presentano "allo stato puro"<sup>94</sup> -

---

esclusione del *bonum coniugum* dovrà essere attentamente vagliata dalla giurisprudenza della Rota Romana".

<sup>91</sup> Già in anni lontani **E. GRAZIANI**, *Anomalie o crisi del sistema matrimoniale concordatario?*, in **AA. VV.**, *Stato democratico e regime pattizio*, a cura di S. Berlingò, G. Casuscelli, Giuffrè, Milano, 1977, p. 159 ss., aveva lucidamente avvertito il pericolo che «la legge canonica – creata per i credenti, non per i cristiani "nomine tantum" – venisse utilizzata come mezzo sostitutivo del divorzio», paventando «l'utilizzazione fraudolenta della legge canonica mediante la ricostruzione del fatto sino a farlo aderire alla schema di una ipotesi di nullità, preferibilmente "super vitia consensus"» (p. 164).

<sup>92</sup> Che i doveri di informazione e conoscenza costituiscano "diretta esplicazione dei doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 cost." è stato affermato da Cass. pen. sez. III, 22 aprile 2010 n. 34882.

Al tema dell'informazione si riferisce l'art. 4 D.P.R. n. 78 del 2005 (*Esecuzione dell'intesa tra il ministro per i Beni e le Attività culturali ed il Presidente della Conferenza episcopale italiana, firmata il 26 gennaio 2005, relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche*): "Fra gli organi ministeriali e quelli ecclesiastici competenti ai sensi dell'art. 1, comma 2, è in ogni caso assicurata la più ampia informazione in ordine alle determinazioni finali e all'attuazione dei programmi pluriennali e annuali e dei piani di spesa, nonché allo svolgimento e alla conclusione degli interventi e delle iniziative di cui agli articoli precedenti".

<sup>93</sup> Come ricorda c. fantappiè, *Introduzione storica al diritto canonico*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 35 s., all'alba del terzo secolo « il vescovo detiene un potere assoluto nella sua diocesi in quanto cumula tutte le funzioni [compresa] ... quella non meno decisiva di economo o dispensatore dei beni della comunità », ma i laici non devono « chiedergli conto della gestione dei beni della Chiesa », richiamando Didascalia, II, 28., 5-7.

<sup>94</sup> La sollecitazione a "un uso della qualifica dell'ecclesiasticità (o confessionalità in senso stretto) solo per entità autenticamente dedicate al culto ed a fini eminentemente spirituali, e non mai barattabili o fungibili con imprese mercantili" proviene da **S.**



predomina la regola dell'opacità delle amministrazioni ecclesiastiche, la cui rivendicazione di autonomia appare non coerente a un indirizzo generale dell'ordinamento e all'utilizzo sia di fondi pubblici sia di fondi che provengano dai fedeli che, di fatto o di diritto, destinano di norma le erogazioni liberali a specifici fini vincolati<sup>95</sup> ovvero liberamente prescelti<sup>96</sup>. Aspetti specifici di questo dovere, dovrebbero essere l'obbligo di redigere e rendere pubblico il bilancio; l'obbligo di rendere il conto, affidando il controllo sulla gestione alla Corte dei Conti, nelle ipotesi previste dall'art. 100, 2° comma, Cost.<sup>97</sup>; l'obbligo di restituzione degli avanzi di gestione nei casi di utilizzo solo parziale di fondi pubblici, e ogni altra previsione utile a impedire che sia favorita "l'elusione delle legittime aspettative dei terzi"<sup>98</sup>;

- al dovere di diligenza nella selezione prima dei ministri di culto, e in genere del personale destinato a compiti e funzioni (anche) di specifico rilievo pubblico, al cui sostentamento lo Stato concorre o che sono da questo retribuiti (vescovi, parroci, cappellani, insegnanti di religione nelle scuole pubbliche, ecc.), e nella vigilanza poi sull'espletamento delle loro mansioni, e nell'eventuale denuncia alle autorità competenti da parte dei superiori in caso di commissione di fatti penalmente rilevanti, la cui omissione potrebbe essere configurata come favoreggiamento<sup>99</sup>.

---

**BERLINGÒ**, voce *Enti ecclesiastici*, ora in *Il diritto, enciclopedia giuridica* de «Il Sole 24 Ore», VI, 2008, ma apparsa prima in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., da dove è tratta la citazione (p. 12 s.).

Sono queste le ragioni per cui avevo auspicato l'istituzione di una Autorità garante delle libertà di religione con il compito (tra gli altri) di «acclarare la correttezza delle qualificazioni e degli accertamenti tipizzati dal predicato "di religione" e "di culto"» (G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1997/1, p. 90 s.)

<sup>95</sup> Quelle in favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero di cui all'art. 46 legge n. 222 del 1985.

<sup>96</sup> Il codice civile, ad esempio, contempla in materia testamentaria le disposizioni a favore dell'anima – art. 629 – il cui l'onere può essere un sacerdote, per lo più un parroco, finalizzate alla celebrazione di messe per i defunti

<sup>97</sup> Rinvio sul punto a G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 419 ss.

<sup>98</sup> Cfr. S. BERLINGÒ, *Enti e beni*, cit. p. 156.

<sup>99</sup> Sulla sussistenza del favoreggiamento secondo una recente pronuncia di Cass. pen. sez. VI, 21 marzo 2013 n. 16391, rinvio alla nota di D. PULITANÒ, *Il Ministro di culto nella giurisprudenza penale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2013. La fattispecie era relativa al tentativo di un sacerdote di dissuadere una sua parrocchiana dallo sporgere denuncia per una violenza sessuale subita dalla figlia minore.



## 11 – Il dovere di conformare i rapporti con i pubblici poteri al principio della buona fede oggettiva

Un dovere "innominato" che segna il carattere distintivo della disciplina di derivazione pattizia (vuoi in senso stretto, vuoi in senso lato) ha quale contenuto il rispetto della buona fede oggettiva<sup>100</sup>. Questo rispetto comporta, tra l'altro, l'operatività di un limite interno all'agire proprio di tutti gli e.e. (anche di quelli facenti parte della struttura gerarchica di una Chiesa), vale a dire la necessità che sussista un rapporto di effettiva coerenza fra le finalità proprie (valutate sia nell'astrattezza della previsione di legge, o dell'atto costitutivo o dello statuto, sia nella concretezza delle modalità dell'agire per il loro conseguimento) e le finalità specifiche cui è preordinata una "misura" con cui lo Stato acconsente ad ampliare, a determinate condizioni, la sfera di efficacia di provvedimenti a essi riconducibili, ovvero concede in via ordinaria o straordinaria misure di favore, siano esse agevolazioni o esenzioni fiscali, speciali regimi proprietari, semplificazioni amministrative, e via discorrendo.

I criteri da applicare al fine di verificare la coerenza anzidetta devono essere dotati di razionalità e dunque rispondenti a valutazioni oggettive e non arbitrarie o, comunque, assolutamente discrezionali o immotivate: in altri termini i criteri devono essere controllabili e verificabili in ogni sede (politica, amministrativa o giudiziaria). Per questo aspetto gli e.e. appaiono vincolati all'osservanza del dovere di correttezza e di buona fede oggettiva, che trova la sua fonte nella previsione dell'impegno alla (leale) collaborazione, se pure non lo si volesse intendere come un autonomo dovere giuridico (implicito nel modello costituzionale

---

<sup>100</sup> In questo senso depono – come si legge nella parte motiva della sentenza Cass. sez. I, 14 ottobre 2013 n. 23232 - «l'orientamento consolidato cui ormai da alcuni anni la Corte è pervenuta è nel senso che il principio di correttezza e buona fede (il quale, secondo la Relazione ministeriale al codice civile, "richiama nella sfera del creditore la considerazione dell'interesse del debitore e nella sfera del debitore il giusto riguardo all'interesse del creditore") deve essere inteso in senso oggettivo ed enuncia un dovere di solidarietà, fondato sull'art. 2 Cost., che, operando come un criterio di reciprocità, esplica la sua rilevanza nell'imporre a ciascuna delle parti del rapporto obbligatorio il dovere di agire in modo da preservare gli interessi dell'altra, a prescindere dall'esistenza di specifici obblighi contrattuali o di quanto espressamente stabilito da singole norme di legge, sicchè dalla violazione di tale regola di comportamento può discendere, anche di per sé, un danno risarcibile (cfr. tra molte: S.U. n. 28056/08; Sez. 1, n.1618/09; Sez. 3 n. 22819/10)».



di laicità positiva e di regolamentazione bilaterale dei rapporti Stato-Chiese) che non necessita di una fonte legislativa o negoziale per essere fatto valere e per farne discendere in capo al soggetto che lo abbia violato una correlata responsabilità.

Costituiscono violazione di questo dovere, ad esempio, le diffuse limitazioni temporali nell'accesso agli edifici di culto<sup>101</sup>, così come le richieste di pagamento per l'accesso nelle chiese monumentali di proprietà degli e.e. ovvero a essi concessi in uso gratuito o a fronte di un canone meramente ricognitorio<sup>102</sup>, e in particolare per l'accesso alle settecento chiese, di grande interesse storico-artistico, appartenenti al Fondo edifici di culto<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Si veda *infra* par. 11.

<sup>102</sup> Il dpr 13 settembre 2005 n. 296 (*Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato*) dispone all'art. 23 che "I beni immobili di proprietà dello Stato adibiti a luoghi di culto, con le relative pertinenze, in uso agli enti ecclesiastici, sono agli stessi concessi o locati gratuitamente al medesimo titolo e senza applicazione di tributi"; e all'art. 24 dispone che "1. Gli immobili di proprietà dello Stato costituenti abbazie, certose e monasteri possono essere concessi o locati a favore di ordini religiosi e monastici per l'esercizio esclusivo di attività religiosa, di assistenza, di beneficenza o comunque connessa con le prescrizioni di regole monastiche, a fronte del pagamento di un canone annuo ricognitorio pari ad euro 150,00, da aggiornarsi ogni tre anni in misura corrispondente alla variazione accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati".

Il d.lgs.vo 22 gennaio 2004 n. 28 (*Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*) dispone all'art. 2.10, con riguardo alle sale di comunità ecclesiali o religiose che "la relativa programmazione cinematografica e multimediale svolta deve rispondere a finalità precipue di formazione sociale, culturale e religiosa, secondo le indicazioni dell'autorità ecclesiale o religiosa competente in campo nazionale": è questo un esempio di normazione dei doveri, pur tuttavia incompleta per la mancanza di previsioni sanzionatorie in caso di mancato rispetto.

In forza del d.l. 14 gennaio 1994, n. 26, convertito con modificazioni in legge 1° marzo 1994, n. 153 (*Interventi urgenti in favore del cinema*) «per "sale delle comunità ecclesiali" si intendono le sale il cui nullaosta e la cui licenza di esercizio siano rilasciati a legali rappresentanti di istituzioni o enti ecclesiali riconosciuti dallo Stato, che svolgano attività di formazione sociale, culturale e religiosa e che programmino film secondo le indicazioni dell'autorità religiosa competente in campo nazionale».

<sup>103</sup> La Direzione Centrale provvede, con le risorse a disposizione del Fondo, al finanziamento degli interventi di conservazione, manutenzione e restauro delle oltre 750 chiese possedute e concesse in uso gratuito all'Autorità Ecclesiastica per fini di culto, nonché delle opere d'arte in esse custodite, di cui cura anche la sicurezza, etc. (si veda [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/dipartimenti/dip\\_immigrazione/dc\\_fec/scheda\\_17048.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/dipartimenti/dip_immigrazione/dc_fec/scheda_17048.html)).



Violano questo dovere, in caso di calamità, le richieste (e, per converso, anche le concessioni) di equiparare *a priori* gli edifici di culto e le loro pertinenze ai beni di utilità pubblica primaria destinatari di speciali provvidenze (d'urgenza e non): il criterio di precedenza temporale degli interventi pubblici nel bilanciamento degli interessi in gioco (tutti costituzionalmente protetti) richiede, infatti, una verifica puntuale e concreta dei diversi livelli di funzione sociale e soddisfacimento di interessi generali della proprietà, pubblica e privata<sup>104</sup>.

Ha violato ancora questo dovere l'informale contrattazione di autorità ecclesiastiche ed esponenti del governo nazionale per concordare modifiche normative idonee a mantenere l'esenzione dal pagamento dell'ICI da parte degli e.e. sugli immobili destinati allo svolgimento di attività (anche) commerciali. Questa esenzione - manipolando le condizioni del mercato e della concorrenza tra imprese comunitarie, in violazione della normativa europea<sup>105</sup> - ha condotto all'apertura prima di una procedura di infrazione e poi alla decisione della Commissione Europea che ha accertato l'incompatibilità con il mercato interno de

"l'aiuto di Stato accordato sotto forma di esenzione dall'ICI, concesso a enti non commerciali che svolgevano negli immobili esclusivamente le attività elencate all'articolo 7, primo comma, lettera i), del decreto legislativo n. 504/92, illecitamente posto in essere dall'Italia in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato"<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Sugli interventi realizzati per la realizzazione di prefabbricati destinati ad uso ecclesiale, per la riapertura al culto di 73 chiese per le festività del natale 2009, e per la ricostruzione degli edifici di culto dopo il terremoto dell'Aquila si può leggere, ad esempio, un sommario resoconto in <http://www.protezionecivile.gov.it/cms/attach/editor/Senato7OTT2010CORR%5b1%5d.pdf>.

<sup>105</sup> Il divieto è sancito dall'art. 87 del Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità Europea, e ora, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dall'art. 107 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>106</sup> Il testo integrale della decisione della Commissione del 19 dicembre 2012 relativa all'aiuto di stati SA. 20829 (C26/2010, Regime riguardante l'esenzione dell'ICI per gli immobili utilizzati da enti non commerciali per fini specifici) può leggersi all'url [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/237903/237903\\_1407358\\_387\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/237903/237903_1407358_387_2.pdf).

Non deve trarre in inganno l'omessa menzione degli e.e. e il riferimento generico agli "enti non commerciali": basti ricordare che delle 80 parti interessate che hanno trasmesso le proprie osservazioni in merito alla decisione di avvio soltanto due non erano e.e.

La Commissione, accogliendo la richiesta in tal senso del Governo italiano, ha ritenuto che "alla luce della specificità del caso in esame, risulterebbe assolutamente impossibile per l'Italia procedere al recupero di eventuali aiuti illegittimamente concessi nel quadro



Ha violato infine questo dovere, per non dilungarmi negli esempi, il ripetuto ricorso, inquadrabile nella cornice del “modello relazionale”, alla disciplina emergenziale in materia di (calamità naturali, a seguito della estensione ai) “grandi eventi”<sup>107</sup>. Una manifesta forzatura interpretativa di questa nozione ha fatto sì che gravasse sulla collettività dei contribuenti il costo dell’organizzazione di manifestazioni che nulla avevano a che fare con presupposti e fini della normativa, vale a dire disciplinare le attività

“finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio”<sup>108</sup>.

---

delle disposizioni di esenzione dall'ICI”, e che pertanto “non si procede [...] al recupero degli aiuti derivanti dall'esenzione illegittima ed incompatibile relativa all'imposta comunale sugli immobili” (par. 198).

<sup>107</sup> La legge n. 401 del 2001 ha ricondotto le competenze dello Stato in materia di protezione civile in capo al Presidente del Consiglio e al Dipartimento della Protezione Civile, ripristinato nell’ambito della Presidenza del Consiglio. I compiti del Presidente del Consiglio corrispondono a quelli già individuati dalla legge n. 225 del 1992 e dal D.Lgs. n. 112 del 1998.

L’introduzione, nell’ambito della protezione civile, dei cosiddetti “grandi eventi” ha rappresentato una delle novità più importanti della legge n. 401 del 2001, anche perché la dichiarazione di “grande evento”, così come per lo stato di emergenza, comporta l’utilizzo del potere di ordinanza.

La legge 24 marzo 2012 n. 27 ha modificato la normativa riguardante i grandi eventi, e la loro gestione non rientra più nelle competenze della Protezione Civile

<sup>108</sup> L’elenco degli eventi realizzati dal 2001 al 2009 si rinviene nel sito ufficiale della Presidenza del Consiglio e comprende:

Louis Vuitton Trophy, XVI Giochi del Mediterraneo, Mondiali di nuoto “Roma 2009”, Presidenza Italiana del G8, Campionati del Mondo di ciclismo su strada 2008, Visita Pastorale di Papa Benedetto XVI, Visita Benedetto XVI a Brindisi e S.M. di Leuca, Visita Benedetto XVI a Genova e a Savona, Anno Giubilare Paolino, Esposizione di San Pio da Pietralcina, Incontro internazionale per la pace “Religioni e culture. Dialogo per un mondo senza violenza”, Agorà dei giovani italiani, Visita di Papa Benedetto XVI ad Assisi, Vertice Intergovernativo Italo-Russo, Ricorrenza del 50° anniversario della firma dei trattati di Roma, Incontro tra il Santo Padre e gli aderenti ai movimenti ed alle comunità ecclesiali, XX Olimpiadi invernali “Torino 2006”, Pre-regata della trentaduesima Coppa America (Louis Vuitton Cup acts 8&9), XX Giornata Mondiale della Gioventù, XXIV Congresso Eucaristico Nazionale, Esequie di Papa Giovanni Paolo II e intronizzazione di Benedetto XVI, Incontro nazionale Azione Cattolica Italiana, Celebrazione del IV centenario della nascita di San Giuseppe da Copertino, Cerimonia di Beatificazione di Madre Teresa di Calcutta, Semestre Presidenza Italiana dell’Unione Europea, Cerimonia di Canonizzazione del Beato Josemaria Escrivà, Incontro Internazionale per la pace del 1, 2 e 3 settembre 2002, Cerimonia di Canonizzazione del



L'approvazione delle richieste è stata resa possibile dall'accondiscendenza e dall'abuso dei poteri straordinari della Presidenza del Consiglio e del Dipartimento della protezione civile (di cui il primo si avvaleva), cessato solo dopo che l'intervento dei giudici amministrativo e contabile ha statuito che nella loro competenza

«non rientra qualsiasi "grande evento", ma [...] solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni»<sup>109</sup>.

## 12 - Solidarietà doverosa e solidarietà responsabile

La solidarietà "dei moderni" nei suoi molteplici modi di esprimersi, va oltre i tradizionali schemi dell'assistenza e beneficenza. Essa "trova nel c.d. volontariato un ambito di applicazione quasi paradigmatico"<sup>110</sup>, e costituisce "un modo per concorrere a realizzare quella eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità"<sup>111</sup>. In forza di questa connessione l'operatività del principio di solidarietà, come delle figure giuridiche soggettive che discendono dalla sua applicazione, «non deve essere limitato esclusivamente alla sfera dei rapporti interprivati ma invest[e] altresì la dimensione "pubblica", e perciò l'azione delle

---

Beato Padre Pio da Pietrelcina, F.A.O. "Vertice Mondiale dell'alimentazione: 5 anni dopo", Vertice NATO - Federazione RUSSA, Vertice In.C.E. di Trieste.

L'elenco degli eventi realizzati dal 2010 al 2015 comprende la Celebrazione 150° Anniversario Unità d'Italia, il Congresso Eucaristico Nazionale, il VII incontro mondiale delle famiglie, e l'Expo Universale 2015.

<sup>109</sup> Così Corte Conti sez. contr., 18 marzo 2010 n. 5, e Consiglio di Stato sez. IV, 8 novembre 2011 n. 5903.

<sup>110</sup> Cfr. E. ROSSI, sub Art. 2, cit., p. 57. Il principio di solidarietà possiede (si legge nella sentenza Corte cost. n. 228 del 2004, al punto 3 del *Considerato in diritto*) «virtualità [che] trascendono l'area degli "obblighi normativamente imposti", chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità, ma anche per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa».

<sup>111</sup> Corte cost., sentenza n. 500 del 1993, punto 5 del *Considerato in diritto*. Afferma L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, cit. p. 13, che la solidarietà "è un principio giuridico oggettivo complementare del principio di uguale trattamento enunciato nell'art. 3".



istituzioni pubbliche e dei pubblici poteri»<sup>112</sup>, ai sensi del secondo comma dell'art. 3 della Carta.

Può ritenersi che i doveri di solidarietà in capo alla Chiesa non abbiano caratteristiche uniformi, e che si atteggiino piuttosto con modalità differenti almeno per due differenti motivi, a secondo che i fini perseguiti con il compimento di una certa attività siano da ascrivere alla categoria delle attività "proprie", in quanto espressive in via immediata e diretta dei fini di religione o di culto, ovvero ad attività diverse.

Nel primo caso, infatti, le particolari condizioni di favore riservate agli e.e. esigeranno il pieno e integrale rispetto di "buona fede" delle finalità altruistiche e un diligente assolvimento dei compiti previsti dallo statuto o dalla legge per il loro conseguimento. Ad esempio, la speciale disciplina degli edifici di culto connessa alla garanzia della loro destinazione in favore di una generalità indistinta (che consolida il regime proprietario, esentandoli da espropriazioni, occupazioni, ecc.) è alla fonte dello specifico dovere di solidarietà di garantirne ai consociati l'ampia, effettiva e gratuita<sup>113</sup> fruizione in orari di apertura determinati in funzione delle esigenze e delle aspettative dell'utenza e non della disponibilità dei ministri incaricati dell'ufficiatura. Un siffatto dovere specifica e rafforza i contenuti della funzione sociale di questa proprietà ai sensi dell'art. 41 Cost., e consente al giudice in caso di palese e grave violazione (si pensi agli edifici di culto aperti solo nell'orario in cui sono officiate le funzioni e solo in alcuni giorni della settimana) di accertare l'illegittimità della condotta dell'ente proprietario e/o gestore, i cui comportamenti sono conformati dal vincolo della destinazione al culto pubblico, dettando altresì le prescrizioni necessarie a garantire i soggetti fruitori del vincolo.

In secondo luogo, occorrerà considerare se l'ente svolga un'attività anche qualificabile come "propria" nel senso appena detto oltre che con l'impiego di mezzi propri anche con il sostegno del finanziamento, privato

---

<sup>112</sup> Cfr. E. ROSSI, sub Art. 2, cit., p. 57.

<sup>113</sup> Scrive C. CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, nel volume collettaneo a cura di I. Bolgiani, *Enti di culto e finanziamento delle confessioni*, cit., p. 248 s., che la parte governativa della Commissione che ha il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile ed alla valutazione del gettito della quota IRPEF al fine di predisporre eventuali modifiche, "ha ripetutamente fatto presente" l'esigenza che la quota dei proventi dell'otto per mille destinata alle finalità di culto sia utilizzata "sempre più ampiamente", anche per "frenare, e poi far cessare, il fenomeno dei *ticket d'ingresso* nelle chiese aperte al culto che appare contrastante con elementari esigenze religiose e pastorali e con la normativa italiana sulle chiese aperte al culto pubblico".



o pubblico, a destinazione generica o invece specifica per una determinata attività e/o finalità.

Il dovere generico di solidarietà in capo a soggetti indeterminati si concretizza, ricorrendo questi presupposti, nell'obbligo in capo a soggetti determinati di osservare specifici comportamenti, attivi o passivi, commissivi o omissivi, nei confronti di ogni soggetto cui l'ordinamento dello Stato riconosce il diritto soggettivo di pretenderne l'osservanza. In casi del genere, più che in altri, "la solidarietà non può ritenersi dipendente dalla volontà di coloro che la soddisfano" - si è scritto efficacemente -, ché altrimenti non sarebbe più qualificabile come dovere; al contrario, essa va concepita «come un "diritto" dei destinatari essa»<sup>114</sup>.

È arduo individuare contorni nitidi e contenuti definiti di una generica situazione giuridica soggettiva di doverosità, non appena si vada oltre la soglia generica del rispetto, in via esemplificativa, del pluralismo scolastico, del diritto alla salute, ecc.: spetta di regola al soggetto che stanza ed eroga le varie provvidenze specificare il livello e i termini della vincolatività dei comportamenti che l'ente beneficiato dovrà assumere. Ma, ancora prima, spetta al legislatore individuare gli obblighi da porre a carico di quest'ultimo e specificarne modi e limiti dell'adempimento, restando affidata alla sua discrezionalità la ragionevolezza, coerenza e congruenza delle statuizioni, e in particolare "la ragionevolezza e la proporzionalità del bilanciamento tra i vari interessi di rilievo costituzionale che possono essere coinvolti"<sup>115</sup> da siffatti interventi legislativi. L'obiettivo non può essere altro che la piena, effettiva e verificabile corrispondenza tra la solidarietà **doverosa** del soggetto che elargisce le provvidenze e la solidarietà **responsabile** di quanti si occupano dapprima della loro concreta destinazione e poi del loro concreto utilizzo.

Si tratta, in definitiva, di superare una concezione **utilitaristica** (quando non **affaristica**) della collaborazione, intesa in primo luogo a rafforzare le strutture organizzative di una chiesa e le sue forme di presenza sul territorio a vantaggio proprio e dei propri fedeli, e di

---

<sup>114</sup> Così E. ROSSI, sub Art. 2, cit. p. 58, che richiama a sua volta F.D. BUSNELLI, *Solidarietà: aspetti di diritto privato*, in *Iustitia*, 1999 p. 435 ss.; di quest'ultimo A., si veda il più recente contributo *Il principio di solidarietà e "l'attesa della povera gente" oggi*, in *Persona e mercato*, 2/2013, pp. 101-116.

<sup>115</sup> Così, con riferimento ad altra fattispecie, Corte cost., sentenza n. 237 del 2013, punto 11 del *Considerato in diritto*.



accoglierne un'idea **virtuosa** che, rafforzando libertà e uguaglianza di tutti, possa soddisfare i bisogni e incontrare il consenso della generalità dei consociati a motivo dell'irrilevanza dei convincimenti religiosi, etici o filosofici della platea dei destinatari, perché ne rispetta la pari dignità e ne promuove lo sviluppo della personalità rimuovendo per tutti gli ostacoli che vi si frappongono.

### **13 - Indipendenza delle Chiese nel loro ordine e solidarietà: il necessario bilanciamento dei principi**

Il principio costituzionale d'indipendenza delle confessioni religiose nel loro ordine non esclude che l'esplicazione dei poteri che ne costituiscono espressione possa incontrare limiti nell'ordinamento dello Stato sempre che confligga con la sovranità dello Stato "nel suo ordine". Parafrasando quanto la Corte costituzionale ha affermato ad altro proposito, una siffatta indipendenza "non significa, infatti, potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione", dovendo anch'esse condividere valori e principi insensibili alla distinzione degli ordini. La Chiesa cattolica, in particolare, si è impegnata al "pieno rispetto" di questa distinzione: un'espressione, questa, in cui l'aggettivo denota la naturale propensione espansiva dell'esigenza di garantire un rispetto che "altro non può significare se non concreta attuazione"<sup>116</sup> del principio della "distinzione degli ordini distinti"<sup>117</sup>. Tra i principi e i valori che non possono essere intaccati da questa regola spicca il principio supremo di laicità, che caratterizza con tutti i suoi riflessi la forma repubblicana dello Stato, e anche l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.)<sup>118</sup>.

Occorrerà dunque che le normative in materia di organizzazione, finalità, gestione e utilizzo delle risorse patrimoniali e finanziarie degli e.e., siano esse di derivazione pattizia in senso stretto o unilaterali, si prefiggano di bilanciare, ossia di "ordinare giuridicamente" gli interessi

---

<sup>116</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 61 del 2011, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>117</sup> Sul tema, per tutti, rinvio a **J. PASQUALI CERIOLO**, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006.

<sup>118</sup> Vedi, in tema di autonomia regionale (nella fattispecie di una regione a statuto speciale), Corte cost., sentenza n. 220 del 2013, punto 14.4 del *Considerato in diritto*.



coinvolti<sup>119</sup> senza premissioni o soppressioni che, comportando il sacrificio di uno di essi in misura non proporzionata e non necessaria, si rivelerebbero incompatibili con il dettato costituzionale. Occorrerà dunque realizzare un bilanciamento soddisfacente delle opposte esigenze costituzionali dell'indipendenza delle confessioni nel loro ordine e dei doveri di solidarietà, adottando tra le misure astrattamente possibili quelle meno restrittive e dagli oneri più contenuti - e pur tuttavia idonee a conseguire le finalità prescelte - soddisfacendo così l'impegno a prevenire ogni possibile conflitto tra le istituzioni.

Un intervento di questa portata non potrà che essere compito del legislatore, il quale dovrà contemperare interessi di rilievo costituzionale non convergenti e, pur godendo di un'ampia discrezionalità, dovrà bilanciarli senza "ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato"<sup>120</sup>, cui ricorre di consueto il giudice delle leggi nel giudizio di legittimità costituzionale<sup>121</sup>. Si dovrà quindi prestare particolare attenzione alla non arbitrarietà e alla coerenza interna dei modelli gestionali degli enti con i presupposti e le finalità che li contraddistinguono, e si dovrà assicurare la preminenza degli interessi generali (o con maggior grado di generalità) nel caso di interessi costituzionalmente protetti che si presentino come "antagonisti".

In altri termini, si dovrà garantire "il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali"<sup>122</sup>, impedendo il protrarsi, l'estendersi o il rinnovarsi di

---

<sup>119</sup> Cfr. A. GAMBARO, *Studiare giurisprudenza*, in *La vocazione civile del giurista. Saggi dedicati a Stefano Rodotà*, a cura di G. Alpa, V. Roppo, Laterza, Roma- Bari, 2013, p. 323 s.

<sup>120</sup> L'espressione si legge, da ultimo, nella sentenza Corte cost., n. 236 del 2013, al punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>121</sup> Con riferimento alla necessità di bilanciare la protezione dei cosiddetti diritti della coscienza e il sacro dovere di servire la Patria, Corte cost. n. 43 del 1997, punto 5 del *Considerato in diritto*, ha affermato: "Tale protezione, tuttavia, non può ritenersi illimitata e incondizionata. Spetta innanzitutto al legislatore stabilire il punto di equilibrio tra la coscienza individuale e le facoltà ch'essa reclama, da un lato, e i complessivi, inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale che la Costituzione (art. 2) impone, dall'altro, affinché l'ordinato vivere comune sia salvaguardato e i pesi conseguenti siano equamente ripartiti tra tutti, senza privilegi". Ricorre in via congiunta ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità la Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri.

<sup>122</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 264 del 2012, punto 5.3 del *Considerato in diritto*.



sperequazioni nel trattamento giuridico degli e.e. e favorendo, anzi, la rimozione di ogni squilibrio esistente.

Anche per questo aspetto, a ogni livello di produzione normativa, non si potrà dimenticare che la regola della collaborazione - da coniugare senza preconcette rigidità, estranee all'impianto costituzionale, al principio di solidarietà, al principio di distinzione o separazione degli ordini e al principio di bilateralità - proprio quella regola

«costituisce anzitutto "l'altra faccia" della separazione degli ordini civile e religioso: è il "naturale temperamento" della separazione, che può agevolare convergenze su questioni particolari tra soggetti che afferiscono, appunto, a ordini distinti»<sup>123</sup>.

#### **14 - Laicità, pluralismo e impegno alla collaborazione per la "promozione dell'uomo": l'obbligo di *facere* quale aspetto del dovere di solidarietà**

Si è scritto che l'impegno alla riaffermazione dell'identità cristiana abbia soverchiato nel recente passato l'impegno alla promozione umana<sup>124</sup>, assorbendo la Chiesa in una "testimonianza in forma agonistica"<sup>125</sup> intesa a espandere e rafforzare la propria presenza nello spazio pubblico e nella

---

<sup>123</sup> Così **P. FLORIS**, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit. che richiama a sua volta **N. COLAIANNI**, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 205 ss.

<sup>124</sup> Ha scritto **G. FORMIGONI**, *La lunga stagione di Ruini*, in *il Mulino*, 5/2005, p. 834 ss.: "Del resto, anche rispetto a quello che si chiamava, nel gergo ecclesiastico degli anni Settanta, l'impegno di «promozione umana», il cardinale è abbastanza freddo: «È certamente indispensabile l'impegno più sincero e concreto perché l'attuale situazione storica vada il più possibile nel senso della pace e della solidarietà, specialmente nei confronti di quelle nazioni che rimangono in condizioni di miseria estrema. Ma questo approccio, dominante negli anni dal Concilio ad oggi, non è più sufficiente», se non viene caratterizzato con una forte riaffermazione della «nostra identità spirituale e culturale» (*ivi*, p. 840) citando passi di **C. RUINI**, *A quarant'anni dal Concilio: ripensare il Vaticano II di fronte alle attuali sfide culturali e storiche*, intervento al VI Forum del progetto culturale della Chiesa italiana, ora anche in **ID.**, *Nuovi segni dei tempi. Le sorti della fede nell'età dei mutamenti*, Milano, Mondadori, 2005, pp. 54-55.

<sup>125</sup> **M. VENTURA**, *Le transizioni del cattolicesimo italiano*, in *il Mulino*, 2006/6, p. 1072, ha coniato la formula riportata nel testo.



difesa dei valori non negoziabili<sup>126</sup> e a incidere sulla caratterizzazione pluralista della laicità repubblicana<sup>127</sup>.

In che modo è possibile assicurare l'intangibilità di questa caratterizzazione? In una prospettiva liberista si potrebbe affermare che i fini-valori racchiusi nella formula della solidarietà ai sensi dell'art. 2 Cost. valgono quali limiti alle attività dei privati e delle istituzioni (statali e confessionali) che operano nell'ambito delle esperienze di fede (positive o negative), ammonendo però che "altro è vietare un comportamento che vada contro un principio, e altro è imporre un comportamento perché conforme al principio"<sup>128</sup>.

Nella prospettiva di una laicità positiva, la cui operatività si espliciti non solo nei confronti dei pubblici poteri ma anche delle istituzioni ecclesiastiche, si può tuttavia ritenere che non sempre basti sollecitarle in quella direzione, e che talvolta, almeno ogni qual volta i pubblici poteri ne facciano le destinatarie di interventi di sostegno promozionale di varia natura, per il tramite di organiche e articolate discipline speciali o di puntuali interventi normativi di agevolazione o di erogazioni economico-finanziarie, si debba anche esigere l'adempimento dei correlati doveri di solidarietà a vantaggio della fruizione collettiva o di fruizioni individuali a favore di soggetti svantaggiati, con il superamento di qualsivoglia prospettiva corporativistica.

La solidarietà, dunque, non può essere intesa come il comodo paravento per il quale ogni connotazione altruistica dell'agire merita, indipendentemente da ogni altra valutazione, discipline di speciale favore e regimi fiscali privilegiati<sup>129</sup>, perché la laicità positiva, in definitiva, non

---

<sup>126</sup> Per **F. GARELLI**, *La rilevanza concreta e pubblica del cattolicesimo italiano*, in *il Mulino*, 2006/6, p. 825, "L'attuale stagione della Chiesa e del cattolicesimo italiano è profondamente segnata dal richiamo all'identità cristiana e dall'impegno sui valori irrinunciabili".

<sup>127</sup> Di laicità pluralista ha parlato **N. COLAIANNI**, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 50 ss.

<sup>128</sup> Così **G. MARASÀ**, *Lucro mutualità e solidarietà nelle imprese (riflessioni sul pensiero di Giorgio Oppo)*, cit., richiama il pensiero di Giorgio Oppo sul tema della solidarietà.

<sup>129</sup> Il discorso non vale solo per gli e.e.; esso vale anche per la disciplina delle Onlus, come ha osservato **F.D. BUSNELLI**, *Il principio di solidarietà*, cit., p. 106, "Generico, e in certa misura fuorviante, è nel nostro ordinamento il richiamo alla solidarietà ostentatamente posto alla base della disciplina normativa delle c.d. ONLUS [...] per giustificare sostanzialmente un regime fiscale privilegiato a favore di enti economici aventi ad oggetto attività considerate socialmente utili: una solidarietà talmente pallida da apparire come una versione italiana della *beneficence* nordamericana, che a ben vedere



può esaurirsi nella legittimazione d'interventi promozionali a garanzia delle libertà di religione e di convinzione. La laicità positiva – se, per un verso, amplia lo spazio delle uguali libertà di cui godono le confessioni, per altro verso - comporta anche in questo ambito che “parallelamente non [possano] non aprirsi nuovi orizzonti per una maggiore affermazione di doveri di solidarietà”<sup>130</sup>. Se si vuole cogliere la correlazione tra diritti inviolabili e doveri inderogabili, tra libertà e responsabilità – una correlazione che “radica il principio di solidarietà tra i presupposti strutturali dell'attuale forma di Stato democratico-pluralista”<sup>131</sup> - quella maggiore apertura assume in sé un altro pregnante significato: è fonte di doveri di solidarietà “qualificati” per il conseguimento del bene comune, rafforzando e specificando i doveri genericamente indicati dall'art. 2 Cost. e desumibili dalle fonti di derivazione pattizia già ricordate, ed è ancora fonte, per i soggetti avvantaggiati da siffatti interventi dei pubblici poteri, di responsabilità (di natura pubblicistica e privatistica) in caso di loro violazione.

## 15 - Solidarietà in crisi o solidarietà inattuata? Verso una nuova "stagione"

Una breve annotazione sul titolo originario della relazione e sull'accenno alla crisi della solidarietà<sup>132</sup>.

Quest'accenno rievoca un interrogativo noto agli ecclesiastici, da tempo alla prese con il quesito se il diritto oggettivo di cui si occupano versi in una condizione di crisi o, come sembra più plausibile, in una condizione di ritardato o eluso compimento dei fini-valori della nostra Carta repubblicana<sup>133</sup>.

---

solidarietà non è, se non in senso del tutto generico”.

<sup>130</sup> Cfr. **A. BARBERA**, *La libertà tra "diritti" e "istituzioni"*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, I, Giuffrè, Milano, 1977, p. 53.

<sup>131</sup> Cfr. **F. GIUFFRÈ**, *Il dovere*, cit., p. 24; anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nel Preambolo afferma che il godimento dei diritti da essa garantiti “fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future”.

<sup>132</sup> Gli organizzatori del Convegno avevano assegnato alla relazione il titolo “*Associazioni ed enti in una solidarietà in crisi: le risposte del diritto canonico e del diritto ecclesiastico*”, inserendola nella sezione dedicata a “*Le tematiche tradizionali: nuove sfide*”.

<sup>133</sup> Ho provato a riassumere i termini del dibattito in *Le attuali prospettive del diritto ecclesiastico*, in *Dir. Eccl.*, 2005, I, p. 13 ss.



Il settore degli e.e. (e in particolare il sub-settore dell'e.e. imprenditore) è stato all'origine e insieme ha risentito forse più di ogni altro, in ragione del suo rilievo economico, degli effetti del **modello relazionale** che ispira i rapporti dello Stato con le confessioni<sup>134</sup>. Un modello contrassegnato da opacità e selettività, in cui predomina la capacità della singola confessione di attivarsi presso i pubblici poteri per ottenere i provvedimenti più confacenti ai propri interessi e alle proprie visioni del mondo in cambio dell'aperto supporto (o del non dichiarato contrasto) alle scelte politiche delle maggioranze di governo<sup>135</sup>, cui si contrappone un **modello regolamentato**, trasparente e aperto, la cui struttura possa essere ricondotta a norme chiare e di portata generale che ne indichino fini, procedure e limiti<sup>136</sup>. Il primo modello, basato sulla tessitura di rapporti di alleanza tra i vertici più che sul rispetto delle regole, ha visto in particolare la CEI assecondarlo al punto da registrare essa stessa un "forte sbilanciamento sulla politica"<sup>137</sup> e sui riconoscimenti che da essa provenivano.

---

<sup>134</sup> Sul punto rinvio a quanto ho scritto in **G. CASUSCELLI**, *Le fonti*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casuscelli, 4<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2012, p. 41.

<sup>135</sup> La spesa pubblica è il luogo deputato all'esercizio "delle tecniche con cui il potere politico persegue l'autoconservazione tramite il finanziamento delle confessioni religiose (così **E. DIENI**, *Diritto & religione vs. "nuovi" paradigmi. Sondaggi per una teoria postclassica del diritto ecclesiastico civile*, Giuffrè, Milano, 2008, edito postumo a cura di A. Albisetti, G. Casuscelli, N. Marchei, p. 50). Il quadro complessivo dei trasferimenti finanziari offerto in passato da **G. VEGAS**, *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Cedam, Padova, 1990, non è più stato aggiornato, ed è sicuramente accresciuto per l'aumento negli anni del gettito tributario, e per il ruolo svolto dalla regioni anche in questo settore dopo la riforma in senso federalista, che ha inciso sui rapporti con le confessioni..

Di un modello che potrebbe definirsi "mercantilista", o "protezionista" scrive, con qualche assonanza, **M. LIBERTINI**; *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale dell'impresa*, in *Rivista delle società*, 2009, p. 1 ss.: un modello dal quale «Il ceto politico è perennemente, tentato, perché vede esaltarsi, in tale sistema, la possibilità di un controllo pervasivo della società civile. Le imprese già affermate nei mercati vedono a loro volta, in tale sistema, la possibilità di attenuare i rischi del mercato concorrenziale e di circondare i propri programmi di sviluppo con varie forme di protezione politica. Questa convergenza di interessi ha fatto sì che, in determinati momenti storici, questo modello di "capitalismo di relazione" abbia ottenuto grandi successi».

<sup>136</sup> Cfr. **G. CASUSCELLI**, *Le fonti*, cit., p. 41.

<sup>137</sup> Cfr. **A. MELLONI**, *Tre fasi nel rapporto fra Chiesa, episcopato e politica*, in *il Mulino*, 6/2006, p. 1057.



Il settore degli enti ha conquistato uno speciale rilievo in forza, in primo luogo, dell'introduzione del sistema non limpido di finanziamento pubblico dell'otto per mille, che ha consegnato alla CEI "una leva economica prima impensabile e di sicuro rilievo finanziario sui mercati". con una crescita progressiva del gettito (in forza dei meccanismi di computo delle scelte dei contribuenti, dichiarate e non dichiarate). Questo esito ha fatto parlare di una "stagione ruiniana" artefice di "una cifra di successi che non di rado vengono contrapposti al deprimente bilancio di credibilità pastorale e spirituale"<sup>138</sup>. La "ipertrofia del flusso finanziario"<sup>139</sup> originato dall'otto per mille è divenuta la struttura portante di

«un successo economico, che fa della Chiesa italiana una delle più grandi aziende del Paese per utile al netto delle tasse e dell'indebitamento; un successo di visibilità mediatica, che si riscontra non solo dalle scalette dell'informazione, ma addirittura dai palinsesti della *fiction* e dei varietà; ma soprattutto successo in termini di luminescenza politica, perché l'aver indotto una corsa ad essere o a mostrarsi "sensibili" agli interessi della Chiesa (così come l'azione di governo li può decifrare, ovviamente) ha portato ad una intensa produzione legislativa di tipo privilegiario, talora neppure richiesta, e ha dato al cardinale presidente un profilo di *leader* ...»<sup>140</sup>.

Una stagione dalla Chiesa in Italia che fa anche pensare alla continuità con la più recente "stagione bertoniana", segnata da un coinvolgimento diffuso e senza misura con le forze politiche e con le istituzioni statali e da una "contaminazione vicendevole"<sup>141</sup> - e, come per contrappasso, dalla

---

<sup>138</sup> Cfr. **A. MELLONI**, *Tre fasi*, cit., rispettivamente p. 1062, p. 1065, p. 1057.

<sup>139</sup> L'espressione è di **C. CARDIA**, *Otto per mille e offerte deducibili*, nel volume collettaneo a cura di I. Bolgiani, *Enti di culto e finanziamento delle confessioni*, cit., p. 251.

<sup>140</sup> Così ancora **A. MELLONI**, *Tre fasi*, cit., p. 1057.

<sup>141</sup> A seguito della «tendenziale "bipolarizzazione" cui il nostro sistema s'è avviato» - ha scritto **P. BELLINI**, *La Chiesa e la politica*, in *Atti del Convegno sul tema "La Chiesa in Italia: oggi"*, a cura di G. Leziroli, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2011, p. 32 s. - "è occorso ... assistere a un fenomeno di montante fioritura delle fortune politiche della Chiesa cattolica in Italia"; da qui - per **S. BERLINGÒ**, *Commento in merito alla relazione del Prof. Bellini*, *ivi*, p. 37 - è conseguito "il danno che dalla contaminazione vicendevole del potere ecclesiastico e del potere civile può essere inflitto, ai nostri giorni, non solo alla missione della Chiesa ma altresì allo Stato ed alla politica".



singolare contrapposizione tra "forza della religione" e "debolezza della fede"<sup>142</sup> - che il nuovo papato intende fare dimenticare.

È legittimo chiedersi se la richiesta, sempre ribadita, di rispettare e favorire la speciale natura degli e.e. non sia il retaggio di una cultura confessionista che ha finito con il mostrare limiti forse strutturali nei settori più sensibili alle dinamiche sociali (penso al campo della sanità, dell'istruzione privata e delle scuole paritarie, del diritto umanitario, dei centri di prima accoglienza e di identificazione ed espulsione, ecc.) e che talvolta è stata all'origine di preoccupanti deviazioni nell'attività di lobbying per la conquista del finanziamento pubblico come nell'impiego dei capitali, di cui ha dovuto occuparsi (non più in modo sporadico e riservato) l'autorità giudiziaria. Sembra che anche l'e.e. imprenditore, dopo avere raggiunto un grande sviluppo e una radicata presenza sul mercato delle attività diverse, non sia sfuggito all'idea "dell'impresa caratterizzata dalla centralità del momento finanziario, con la produzione e il *marketing* tendenzialmente concepiti come variabili dipendenti": un'idea che "porterebbe dunque all'esito di assolutizzare lo *shareholder value* come finalità propria dell'impresa, lasciando ad altri contesti della vita sociale e pubblica il compito di soddisfare esigenze di equità sociale"<sup>143</sup>. La cronaca ha portato alla ribalta casi in cui anche l'e.e. imprenditore non è sfuggito alla tentazione di porsi quale obiettivo primario la massimizzazione del profitto, talvolta con ogni mezzo, trascurando di "comportarsi come *soggetto socialmente responsabile, andando oltre la soglia minima del rispetto della legalità*"<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> L. CECCARINI, *Fedeli, secolarizzati, irregolari. I cattolici italiani*, in *il Mulino*, 5/2005, p. 853: «La situazione italiana rivela "la presenza di una sorta di paradosso, dove la "forza della religione" si combina con una "debolezza della fede"». Per l'A. «viviamo, infatti, in un Paese cattolico, dove esiste però una illegalità diffusa, dove la "questione (a)morale" coinvolge non solo chi ricopre cariche pubbliche ma anche il semplice cittadino, nella sua vita di tutti i giorni. Detto altrimenti, nel nostro Paese un diffuso *spirito religioso* si intreccia a un debole *spirito civico*. Visto il peso della religione nella società italiana, ci si potrebbe aspettare (o auspicare) una coscienza pubblica segnata in modo più profondo dai valori di giustizia, onestà, solidarietà, rispetto degli altri e delle regole. Principi che sono più in sintonia con i precetti religiosi che con le soluzioni particolaristiche (quando non esplicitamente illegali), a cui, chi più chi meno, ricorre per risolvere i piccoli grandi problemi della quotidianità» (p. 855).

<sup>143</sup> M. LIBERTINI, *Impresa e finalità sociali*, cit.

<sup>144</sup> M. LIBERTINI, *Impresa e finalità sociali*, cit.



## 16 - La necessità di disciplinare i doveri di solidarietà e il legislatore "reticente"

Come ho già detto, all'indeterminatezza normativa della regola della collaborazione si affianca quella dei doveri inderogabili, dando corpo all'ultimo interrogativo della relazione: come colmare questa lacuna?

Non possiamo certo dimenticare che la categoria anche "aperta" dei doveri inderogabili soggiace a criteri di stretta interpretazione delle disposizioni normative cui ricondurre valori e principi che sono a fondamento non generico di ognuno di essi: in parole semplici, la categoria non può essere dilatata secondo le personali opzioni ideologiche dell'interprete.

La riserva di legge che governa l'imposizione di prestazioni personali o patrimoniali (*ex art. 23 Cost.*) ha fatto ritenere, con buone ragioni, che "principio generale del sistema è la liceità e la libertà, non anche la doverosità e l'obbligo"<sup>145</sup>, e che dunque di regola spetta al legislatore dettare la disciplina degli specifici obblighi di solidarietà prevedendo "doveri soltanto se funzionali alla realizzazione del principio di solidarietà o di altri interessi costituzionalmente protetti"<sup>146</sup>. Con l'ulteriore avvertenza che la qualifica di inderogabilità di siffatti doveri - comportando che debbano essere intesi come doveri qualificati il cui "regime giuridico dovrebbe presentare ulteriori particolarità"<sup>147</sup> - rende necessaria anche per la definizione e la disciplina di dettaglio di questo regime la *interpositio legislatoris*, nell'auspicato e obbligato passaggio dal principio alle regole.

È necessaria, dunque, l'opera di un legislatore non più "reticente" nell'individuare gli obblighi, di derivazione pattizia e non, da imputare alle confessioni religiose e ai loro enti, e nello specificare il relativo regime. Un legislatore deciso a porre adeguato rimedio alla scarsità e all'inefficacia degli strumenti di conoscenza e di controllo sulla destinazione e sull'utilizzo delle risorse patrimoniali ed economico-finanziarie degli e.e., e dei vantaggi di ogni natura di cui in qualche misura godano; un legislatore memore che gli interventi promozionali da parte della Repubblica e delle sue articolazioni, e dunque a carico dell'intera collettività dei cittadini, danno ad essa titolo e motivo di chiedere che sia

---

<sup>145</sup> Cfr. A. CERRI, voce *Doveri pubblici*, cit., p. 1.

<sup>146</sup> Così E. ROSSI, sub *Art. 2*, cit., p. 56.

<sup>147</sup> Cfr. A. CERRI, voce *Doveri pubblici*, cit., p. 2.



garantito l'adempimento dei doveri che su di essi gravano e della funzione sociale di una proprietà siffatta<sup>148</sup>.

Ogni omissione e ritardo sono, infatti, censurabili poiché l'art. 2 Cost., se da un lato impone il rispetto dei doveri inderogabili di solidarietà, dall'altro richiede al legislatore di predisporre misure idonee a consentirne l'adempimento, un adempimento che è "essenziale per la Repubblica"<sup>149</sup>.

### 17- La sfida di una "nuova progettazione"

L'equilibrio dell'inazione sembra caratterizzare la politica ecclesiastica nelle materie in cui sono in gioco sia la tutela effettiva delle libertà della persona e dei diritti inviolabili (che ha condotto al trasferimento del relativo potere dalla sede parlamentare alla sede giurisprudenziale<sup>150</sup>) sia l'adempimento effettivo dei doveri di solidarietà: la "gestione dinamica del disordine" e "l'occasionalismo delle decisioni e dei programmi"<sup>151</sup> ne sono le caratteristiche principali da lungo tempo.

Questo malsano equilibrio, che contamina il modello costituzionale di garanzie per le libertà di religione e delle relazioni Stato-Chiese, deve essere infranto dal governo e dal parlamento<sup>152</sup>. Spetta ad ambedue - ad

---

<sup>148</sup> In questa prospettiva sembra inadeguato quella sorta di paradigma - prospettato da **M. d'ARIENZO**, *La chiesa e l'economia*, in *Atti del Convegno sul tema "La Chiesa in Italia: oggi"*, cit., p. 48 - secondo il quale «in seguito alla riforma del sistema di finanziamento dell'84-85, all'interno del quale ad una minore responsabilità diretta dello Stato corrisponde una maggiore iniziativa delle organizzazioni ecclesiastiche che svolgono quasi un ruolo di supplenza o quanto meno di "delega tacita" ad agire in determinati ambiti come quello dell'assistenza».

<sup>149</sup> Scrive **V. ONIDA**, *La Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 57 s.: «ai diritti "inviolabili" la Costituzione associa i doveri "inderogabili" dove il termine è analogo nel senso che la garanzia del loro adempimento è altrettanto essenziale per la Repubblica».

<sup>150</sup> Rinvio a **S. DOMIANELLO**, *Il ripensamento e la redistribuzione suggeriti ai sistemi giuridici liberaldemocratici dalla naturale metamorfosi della domanda di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2011, specie pp. 1-6.

<sup>151</sup> Sono espressioni di **M. REVELLI**, *Finale di partito*, Einaudi, Torino, 2013, p. XI, riferite, in una più ampia prospettiva, alle forme strutturali della politica.

<sup>152</sup> Nelle altre materie non mancano, infatti, casi di sollecitudine nell'adeguamento normativo, come è avvenuto con il D.P.R. n. 79 del 2005 di esecuzione dell'intesa sui beni culturali, reso necessario per tenere conto delle rilevanti modifiche della legislazione dello Stato italiano succedutesi dopo l'entrata in vigore del D.P.R. n. 571 del 1996 a seguito, in particolare, di quanto disposto dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42,



ognuno nei limiti delle proprie competenze istituzionali quanto al proporre, approvare ed eseguire le linee dell'indirizzo politico nella "materia ecclesiastica" delle forze di maggioranza - individuare gli obiettivi da perseguire nell'intrattenere rapporti con le confessioni coerenti al quadro dei fini-valori della Carta; dettare discipline congrue che affianchino alla mera declamazione dei principi la previsione di strumenti operativi efficaci, accompagnati da forme di controllo adeguate allo scopo; calibrare l'apporto delle diverse categorie di enti secondo le specifiche caratteristiche e vocazioni.

In altre parole, occorre una "nuova progettazione"<sup>153</sup>, che rivisiti, coordini e unifichi i modelli promozionali<sup>154</sup> (offerta dagli strumenti pattizi e dalla legislazione unilaterale in materia non sempre secondo modelli coerenti) nella prospettiva e sul fondamento della solidarietà, riducendo per quanto possibile l'utilizzo di strumenti coercitivi. Sembra palese, infatti, l'inopportunità che lo Stato faccia ricorso in via prioritaria ai modelli normativi di comando/divieto, al fine di incentivare da parte degli e.e. comportamenti conformi alle discipline di derivazione pattizia in materia di collaborazione con le Chiese. Una concertazione "spontanea", che assicuri un efficace coordinamento (acconsentendo, se necessario, a qualche limitazione) dell'indipendenza di ognuno nel suo ordine assicurerebbe a un modello di relazioni Stato-Chiese orientato e regolamentato in senso solidarista non solo l'attuale (indubitata) legittimazione ma anche un saldo pregio costituzionale.

---

recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, e dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al Titolo V della seconda parte della Costituzione.

<sup>153</sup> Perché il diritto positivo possa affrontare il compito ordinativo della complessità sociale "si rende necessaria una progettazione in costante aggiornamento e di ampio respiro, di grande adattabilità e di larga espansività, che rispecchi nella propria esistenza articolata e dinamica la varietà e la variabilità della realtà sociale"; una progettazione per la quale "è indispensabile l'impiego di una ricca tipologia normativa, di strumenti regolatori capaci di colmare le lacune e di meccanismi applicativi in grado di adeguare il sistema normativo del diritto alla molteplicità e alla mutevolezza dei valori giuridici nelle loro concrete verificazioni": così **A. FALZEA**, voce *Complessità giuridica*, cit., p. 216.

<sup>154</sup> Posso solo fare un rapido cenno all'incoerenza della combinazione dei due modelli promozionali disomogenei applicati, il primo (per lo più tipico delle fonti di derivazione pattizia) centralista, burocratizzato, verticistico, mirato alla cooperazione delle Chiese con lo Stato; il secondo (per lo più tipico delle fonti unilaterali) liberista, che opera dal basso, rimesso all'autodeterminazione popolare (ma che tuttavia tiene conto dell'assetto verticistico delle Chiese, garantito per il tramite del requisito della "ecclesiasticità" dei soggetti favoriti), mirato a fare occupare dai privati in regime di "libero mercato" gli spazi affrancati dalla presenza pubblica per il ritrarsi dello stato sociale.



È questa, credo, una sfida promettente perché, proprio prendendo le mosse dalle tematiche degli e.e.<sup>155</sup>, il dibattito su una laicità che tarda ad arrivare abbandoni il confronto vanamente bellicoso sui temi dell'identità cristiana e dei valori non negoziabili, e torni alle quote più normali del dibattito sulla reciproca, leale collaborazione. Torni alle quote in cui è possibile prestare ascolto ai mutevoli bisogni della collettività, cogliere la direzione dei cambiamenti sociali, discernere gli interessi giuridicamente rilevanti, restando attenti – per non essere travolti dall'accelerazione della contemporaneità - a quella "complessità sostanziale dei valori giuridici" alla quale, ha ammonito Angelo Falzea, "il sistema sostanziale del diritto [...] deve essere in grado di fornire una conveniente risposta regolatrice"<sup>156</sup>.

## 18 – Un auspicio

Proporre conclusioni sarebbe prematuro anche per chi, nell'affrontare il tema del rapporto tra e.e. e doveri di solidarietà nello Stato laico, rifugga da ambiguità e prudenza. Come negare che "sul concetto di solidarietà la riflessione è appena agli inizi"<sup>157</sup>, e che la transizione dal post-confessionismo alla laicità procede (ma c'era da aspettarselo<sup>158</sup>) lentamente, registra pause e deviazioni? Possiamo però convenire, anche alla luce dell'esperienza, che una laicità "dimezzata" non giova certo alla repubblica democratica, che vedrebbe così negata una delle sue strutture

---

<sup>155</sup> Infatti, «la disciplina degli e.e. ha finito con l'assumere il ruolo di banco di prova delle teorie e dei fini-valori che asseritamente presiedono alla ricostruzione teorica dei rapporti tra lo Stato e le confessioni: questa disciplina rivela più di altre il rapporto faticoso tra la loro declamazione e l'attuazione pratica; e rende evidente, al contempo, come la giurisprudenza sia (debba essere) scienza pratica, che deve accuratamente controllare l'uso delle concettualizzazioni e degli schematismi quando discorre del diritto (non più "come dovrebbe essere", ma del diritto) "com'è"» (G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 333).

<sup>156</sup> Cfr. A. FALZEA, *Complessità giuridica*, in *Oltre il «positivismo giuridico» in onore di Angelo Falzea*, a cura di P. Serena, ESI, Napoli, 2012, p. 25 (*lectio magistralis* svolta dal Prof. Falzea in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* in Scienze politiche, il 6 marzo 2006, presso l'Università di Siena).

<sup>157</sup> Così L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, cit., p. 14.

<sup>158</sup> Cfr. G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984, *passim*, specie p. 143 ss.



portanti; e non giova neanche alle confessioni, che sarebbero forse più ricche di beni materiali ma più coinvolte nell'esercizio del potere nella società civile e più lontane dalla solidarietà fraterna di matrice religiosa.

Agli ecclesiasticisti che vorranno raccogliere questa sfida – così come le altre che oggi sono la vera cifra di una disciplina feconda, che non guarda con fissità al passato – si richiede l'impegno faticoso di non ripercorrere vecchie strade, ma di ricercare nuovi itinerari del pensiero giuridico, comuni peraltro a molti altri giuristi, ma ancora in larga misura da definire. Un itinerario più adatto ai tempi «che finisce con l'avvicinare, all'insegna dell'esigenza di andare "oltre il positivismo giuridico", giuristi laici e cattolici»: per questa via potrà (dovrà) "essere recuperata, sfrondandola da letture superficiali o ideologicamente (dis)orientate, la dimensione autenticamente laica del modello di solidarietà concepito dalla Costituzione"<sup>159</sup>.

Per questa via si potrebbe porre fine alla svalutazione dello strumento pattizio, costretto e avvilito sul piano formale a strumento indiretto di formazione progressiva di un diritto comune dei culti e sul piano sostanziale a strumento inteso all'accesso al finanziamento pubblico e ad agevolazioni di varia natura<sup>160</sup>, promuovendone la rivalutazione quale strumento di progresso solidale. Il *favor distinctionis* - alla luce del principio di laicità e del suo riflesso della distinzione degli ordini distinti - e la prevalenza del principio solidaristico - sempre più accentuata quanto più la valutazione normativa intenda essere premiale di una finalità altruistica istituzionalmente o statutariamente perseguita - sarebbero allora chiamati non solo ad affiancare i comuni criteri interpretativi del diritto oggettivo ecclesiastico, e in particolare della disciplina degli enti, ma a svolgere il ruolo basilare di chiave di lettura e strumento di rifondazione sistematica<sup>161</sup>.

La solidarietà - così lontana dalle contrapposizioni ideologiche e dagli scontri simbolici, così concreta nelle esigenze da soddisfare e negli interessi umani che chiedono ascolto e necessitano di tutela - potrebbe

---

<sup>159</sup> Cfr. **F.D. BUSNELLI**, *Il principio di solidarietà*, cit., p. 109.

<sup>160</sup> Oltre questa soglia, ha scritto **M.C. FOLLIERO**, *Dialogo interreligioso*, cit., p. 16, si trovano «i "paradisi" dei ticket della sub-negoziante con lo Stato su singole materie, larghe misure di favore fiscale e l'accesso alle risorse economico-finanziarie di provenienza pubblica (*8xmille; 5xmille; discipline ONLUS e INLUS*)».

<sup>161</sup> In questa direzione mi sembra si muova anche il richiamo alla "laicità dei giuristi [...] che può contribuire a creare uno spazio [pubblico] di dialogo" **S. FERRARI**, *Religione, nazionalismo, diritti umani e globalizzazione*, in *Coscienza e libertà*, n.46/2012, p. 19 s.



costituire un nuovo registro e un nuovo orizzonte per i rapporti tra lo Stato e le Chiese e per la reciproca collaborazione. Potrebbe essere l'avvio di una laicità dialogante che consenta alla scienza dei giuristi di «assumere su di sé il compito più umile di ricercare e “ritrovare” l'omogeneità della dimensione giuridica traendola dal basso della società globale, ossia dagli equilibri spontaneamente raggiunti all'interno di questa»<sup>162</sup>.

---

<sup>162</sup> Così **S. DOMIANELLO**, *Le garanzie della laicità civile*, cit., p. 9, richiamando il pensiero di **G. LO CASTRO**, *Matrimonio, diritto e giustizia*, Giuffrè, Milano, 2003, specie p. 267 ss.