

ATTIVITÀ DI UTILITÀ SOCIALE ED ENTI RELIGIOSI
NELLA DIMENSIONE COSTITUZIONALE DELLA
SUSSIDIARIETÀ

SOCIAL UTILITY ACTIVITIES AND RELIGIOUS BODIES
IN THE CONSTITUTIONAL DIMENSION OF
SUBSIDIARITY

MARCO PARISI

Università degli Studi del Molise

https://doi.org/10.55104/ADEE_00033

Recibido: 08/01/2024

Aceptado: 01/02/2024

Abstract: The constitutional enunciation of the principle of subsidiarity lends itself to offering coverage among the primary norms for the ongoing re-definition of the relationships between ‘public’ and ‘private’ with a view to strengthening the responsibility of the civil society for the pursuit of the public good and for the concrete implementation of solidarity. The recent legislation on the subject of ‘Third Sector’, implementing the horizontal dimension of subsidiarity, is characterized by the progressive involvement of the religious bodies in the creation of general welfare services. This, although positive for remedying the continuing crisis of the Welfare State, raises questions regarding the respect of the principle of neutrality by subjects that are ideally characterized and *de facto* providers of various services of collective utility.

Keywords: socially useful activities, religious bodies, subsidiarity, ‘Third Sector’

Abstract: L’enunciazione costituzionale del principio di sussidiarietà si presta ad offrire una copertura tra le norme di rango primario alla ridefinizione in atto dei rapporti tra ‘pubblico’ e ‘privato’ nella prospettiva del potenziamento della responsabilità della società civile per il perseguimento del bene pubbli-

co e per la concreta attuazione del solidarismo. La recente legislazione in tema di ‘Terzo Settore’, implementando la dimensione orizzontale della sussidiarietà, si è caratterizzata per il progressivo coinvolgimento degli enti religiosi nella realizzazione di servizi di benessere generale. Ciò, pur essendo positivo per porre rimedio alla perdurante crisi dello Stato sociale, pone interrogativi in ordine al rispetto del principio di neutralità da parte dei soggetti idealmente caratterizzati ed erogatori di fatto di diverse prestazioni di utilità collettiva.

Parole chiave: attività di utilità sociale, enti religiosi, sussidiarietà, ‘Terzo Settore’

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. L’azione economico-sociale degli enti religiosi e la peculiarità del loro *status* giuridico. 3. Il divieto di discriminazioni posto dall’art. 20 della Carta e la declinazione orizzontale della sussidiarietà. 4. Il ‘Codice del Terzo Settore’ come strumento d’implementazione dell’interventismo sociale degli enti religiosi? 5. Conclusioni.

1. INTRODUZIONE

A seguito dell’approvazione della riforma del Titolo V della Carta costituzionale, si è resa manifesta la legittima (e storicamente nota) aspirazione delle organizzazioni religiose ad essere protagoniste, conformemente alla logica della sussidiarietà orizzontale, nell’esplicazione delle attività che l’ordinamento civile annovera come di utilità sociale.

Il tema dell’impegno economico-sociale degli enti religiosi a fini di utilità generale costituisce, al momento attuale, uno dei più rilevanti della speculazione scientifica di taglio giuridico a causa dell’implicazione in esso di principi e di disposizioni di rango costituzionale concernenti la disciplina del fenomeno religioso. In questo senso, basti pensare alle norme relative all’indipendenza degli ordini civile e religioso e alla salvaguardia del principio di eguaglianza e di non discriminazione su base religiosa.

Non può negarsi che gli interventi degli enti ecclesiastici in ambito economico-sociale si pongano in diretta connessione con il diritto fondamentale alla libertà di religione e di culto, oggetto di forte tutela costituzionale, da cui deriva la necessità che essi possano essere promossi e sostenuti in sede ordinamen-

tale. Inoltre, l'attenzione nei confronti di questo specifico segmento d'azione degli enti confessionali attesta, in modo chiaro, come la libertà religiosa, nell'esperienza concreta delle attuali dinamiche sociali e giuridiche, stia venendo ad assumere un'importanza più profonda rispetto alle originarie intenzioni del legislatore costituente, nella misura in cui essa si presta ad interessare ambiti molto diversi da quelli culturali e spirituali in senso stretto¹.

Il progressivo sviluppo dell'imprenditoria religiosa sta ad evidenziare il rilievo conferito alle nuove dimensioni civili dell'esperienza religiosa², rappresentando un interessante banco di prova per l'accertamento in sede scientifica del modo di essere della libertà religiosa nell'epoca attuale³. Si è di fronte ad

¹ Come si vedrà più precisamente, con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma IV), si è manifestata, in modo netto ed incontrovertibile, la possibilità per i gruppi religiosi di farsi portavoce di interessi che trascendono l'appartenenza confessionale specifica. Un'opportunità che appare, del resto, ulteriormente inverteata dal generale percorso di valorizzazione delle autonomie e dei cosiddetti gruppi di interesse locali che caratterizza oggi il nostro ordinamento. Proprio in ambito sociale, grazie anche all'attuale percorso rivolto alla realizzazione di una cittadinanza partecipativa, il principio di sussidiarietà ha individuato la sua migliore collocazione, stabilendo una sinergia (pur se tra luci ed ombre) con il principio (sia costituzionale che pattizio) di collaborazione tra Stato e confessioni religiose. Cfr. BOLGIANI, Isabella, «La tutela delle esigenze religiose», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2, 2013, pp. 22-23.

² Questa tendenza all'implementazione delle attività imprenditoriali religiose può dirsi essere il portato delle indicazioni dell'art. 41 della Carta costituzionale, ove, nell'evidenziazione per cui la libertà dell'iniziativa economica privata debba svolgersi in una prospettiva di compatibilità con l'utilità sociale e in assenza di danni per la dignità della persona umana, si testimonia la funzionalizzazione dell'impegno economico dei privati al rispetto della responsabilità sociale. In questo senso, considerata alla luce della centralità democratica del lavoro, la previsione costituzionale si manifesta, in modo ambizioso, come un passaggio di sintesi dinamica e uno strumento valoriale nell'obiettivo di una rappresentazione ampia e inclusiva della nozione costituzionale di iniziativa economica (e di iniziativa economica orientata a fini generali, nella prospettiva di cui al comma IV dell'art. 118 della Costituzione), così da poter conferire spazio ed importanza anche ai fini e agli organismi religiosamente qualificati. In dottrina D'ANGELO, Giuseppe, «Fattore religioso e Costituzione economica. A proposito di enti ecclesiastici-religiosi e impresa sociale», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 9, 2022, pp. 7-8.

³ Nel momento presente, in particolare, si osserva un forte interesse delle espressioni organizzate della religiosità nell'esecuzione di un'azione di contrasto alla povertà e alle forme di esclusione sociale. Sulla base della rinnovata operatività del principio di sussidiarietà negli ordinamenti statali e confessionali, le istituzioni religiose sono state messe in condizione di assumere una posizione di privilegio nell'offerta di servizi alla persona umana, anche attuando iniziative imprenditoriali conformi alla loro peculiare sensibilità ideale. Sotto questo profilo, sono di notevole interesse i vari progetti a carattere socio-assistenziale e di microcredito alle imprese attivati in alcune diocesi cattoliche o da parte di diversi centri culturali islamici, proprio al fine di sostenere le famiglie in difficoltà economica. Questa specifica forma di intervento sociale costituisce non solo l'evidenza della partecipazione dei *cives fideles* e delle istituzioni confessionali per la realizzazione di obiettivi di utilità sociale, ma anche la rappresentazione concreta della crescita qualitativa dell'imprenditorialità esercitata per fini ideali. Il che può dare conto del legame, ormai esistente e sempre più intenso, tra economia e confessionalità. In proposito SORVILLO, Francesco, *Economie & Religioni. L'agire per fede alla prova dei mercati*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2016, pp. 151-152.

un arricchimento di contenuti e di significati per il diritto fondamentale ospitato negli artt. 19 e 20 della vigente Carta repubblicana che propone ricadute non trascurabili in sede di considerazione della generale legalità costituzionale. Soprattutto, ci si interroga sulla relazione che verrebbe a sussistere, nell'epoca contemporanea, tra la tendenza all'apprezzamento della nuova proiezione economico-sociale della libertà religiosa e l'assetto complessivo dei principi costituzionali⁴, tenuto conto che alcune evidenze di essa potrebbero essere individuate anche nella legislazione ordinaria.

Nel fare ciò, tuttavia, non si dovrebbe dimenticare che, conformemente alla logica propria dell'attuale legalità costituzionale, la Carta si contraddistingue per una connotazione fortemente garantistica in ragione della quale la complessiva interpretazione dei principi fondamentali tende alla protezione dei diritti e degli interessi religiosamente qualificati. Così, anche a fronte dei mutamenti dell'assetto sociale e delle modifiche normative apportate sia in sede di legislazione generale che di dettato costituzionale, il significato delle indicazioni della Carta dovrebbe essere adattato a cogliere –pur nella conservazione dell'impianto ideale di massima promosso in sede costituente– le inedite evoluzioni del principio di libertà religiosa.

In questo senso può essere letta l'introduzione del principio di sussidiarietà nel testo della Costituzione che, con la rinnovata confezione del comma IV dell'art. 118, ha favorito l'assunzione di un ruolo di primo piano per gli enti religiosi nell'esplicazione di compiti e funzioni di utilità sociale.

2. L'AZIONE ECONOMICO-SOCIALE DEGLI ENTI RELIGIOSI E LA PECULIARITÀ DEL LORO *STATUS* GIURIDICO

Un'analisi interpretativa realistica delle connessioni esistenti tra il sostegno pubblico all'azione economico-sociale degli enti ecclesiastici e il rinnovato interesse per le prescrizioni costituzionali relative al fenomeno religioso è offerta dalla tendenza in atto verso la riformulazione dello speciale *status* giuridico dedicato a tali particolari persone giuridiche.

⁴ Si pensi, ad esempio, all'attualità del rapporto simbiotico tra sviluppo economico della società e diritto fondamentale di libertà religiosa, in ragione del quale la crescita complessiva del benessere economico è divenuta direttamente proporzionale al grado di riconoscimento e di protezione assicurato dagli ordinamenti giuridici contemporanei alla libertà di culto. È stato osservato che di fronte a più elevati *standards* di libertà religiosa possano corrispondere migliori *performances* economiche, intese come significativi miglioramenti di qualità etica e di osservanza dei diritti fondamentali. Si veda FUCILLO, Antonio, «Superare la sola eguaglianza formale: verso la libertà religiosa delle opportunità», in FUCILLO, Antonio (a cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 67.

Si può ritenere assodato che la *ratio* di fondo della peculiare disciplina normativa vada, in sostanza, individuata nell'intenzione da parte dei poteri pubblici di dare appagamento all'esigenza confessionale di ottenere rilevanza civilistica per lo specifico collegamento strutturale e funzionale esistente tra i gruppi religiosi e gli enti che ne sono espressione. La difesa di questo nesso, realizzata nell'ordinamento dello Stato a mezzo di un particolare sistema di riconoscimento degli enti religiosi (che è oggetto di significativa parte della vigente legislazione bilateralmente convenuta), è strumentale alla valorizzazione del principio costituzionale dell'autonomia delle organizzazioni confessionali. Ovvero, la speciale condizione giuridica che è conseguente all'accertamento dei caratteri di ecclesiasticità civile degli enti è finalizzata alla protezione del legame genetico esistente tra queste specifiche soggettività giuridiche religiosamente qualificate e il gruppo confessionale da cui esse promanano. Ciò anche al fine di preservare il rapporto costituitosi da possibili ed ingiustificate ingerenze dei poteri civili, tenuti a non interessarsi delle dinamiche di vita degli autonomi ordinamenti confessionali.

Con l'avvenuta individuazione come enti religiosi civilmente riconosciuti, le persone giuridiche ecclesiastiche fruiscono del pieno diritto alla tutela della propria identità confessionale e a sottrarsi, in linea di massima, dal rispetto della legislazione comune. In questo modo, per gli enti religiosi diventa concreta, anche nella dimensione civile, l'assunzione di funzioni e di compiti in nome e per conto dell'organizzazione confessionale di riferimento⁵ che, a sua volta, ottiene il controllo di fatto sull'operato delle sue diramazioni periferiche.

⁵ FUCCILLO, Antonio, «Gli enti religiosi nel diritto ecclesiastico», in FUCCILLO, Antonio, DE-CIMO, Ludovica (a cura di), *Gli enti religiosi tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 37-38, sottolinea che l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto viene a configurarsi come un tipo strutturale speciale che risponde a una normativa particolare, tale da condizionarne anche la normale attività negoziale e patrimoniale. Il funzionamento di questo particolare organismo giuridico è direttamente influenzato dal diritto confessionale, dal quale non è possibile prescindere sia sotto il profilo 'costitutivo' che 'operativo', e da alcune peculiarità del diritto statale, conformemente alle indicazioni di una normativa speciale. Così, le attività di carattere negoziale e patrimoniale dell'ente ecclesiastico si svolgono secondo una normativa singolare, di derivazione sia statale che confessionale, ove si palesa una decisa eterogeneità delle fonti di disciplina. Per l'ente ecclesiastico esiste una doppia qualificazione, statale e confessionale, che si riverbera pure sulla sua identificazione civilistica, anche se il radicamento nel diritto confessionale non esclude una forte presenza nella vita secolare (con l'ordinamento civile, in tale ipotesi, come principale punto di riferimento). In questo senso, con la nozione di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto si indica una categoria propria dell'ordinamento italiano e non degli ordinamenti confessionali, essendo attribuita dallo Stato in stretta relazione con l'attività effettivamente espletata dall'ente caratterizzato, in via istituzionale, dal perseguimento dei fini di religione o di culto. Questa nozione va riferita non soltanto agli enti del culto cattolico, ma anche a quelli collegati ad altre organizzazioni confessionali, laddove sia riscontrabile la vigenza di una disciplina normativa bilateralmente convenuta tra lo Stato e la Chiesa di cui quegli enti sono espressione.

Ciò detto, è di facile constatazione che la realizzazione dell'interesse delle Chiese all'esplicazione di attività di utilità collettiva (e, di conseguenza, alla valorizzazione del loro nuovo protagonismo sociale) avvenga avvalendosi dell'azione degli enti religiosi che uniscono le pregressi funzioni culturali alle nuove competenze implicate dall'affermarsi del principio di sussidiarietà orizzontale. Tuttavia, proprio il riferimento ai compiti di natura religioso-culturale degli enti ecclesiastici pone la questione della tenuta della loro specialità normativa di fronte all'esercizio di attività in ambiti non direttamente riconducibili alle finalità istituzionali, giustificanti la peculiare disciplina normativa di cui gli enti stessi sono beneficiari. Non può negarsi come lo spazio d'operatività della speciale condizione giuridica disegnata per le soggettività entificate delle organizzazioni confessionali sia condizionato dalla compatibilità istituzionale delle azioni da esse realizzate. Si è di fronte ad una chiara connotazione finalistica che è posta a motivazione del favore ordinamentale nei confronti degli enti religiosi, come testimoniato dalla definizione di specifiche misure legislative di sostegno economico-finanziario che sono liberamente fruibili dagli enti stessi.

In sostanza, va evidenziato come l'attuale forte presenza degli enti ecclesiastici nel mercato dei beni e dei servizi di utilità sociale sia tale da stressare il quadro di riferimento costruito in sede di legislazione negoziata tra lo Stato e le confessioni religiose. A tal riguardo, un aspetto di significativa problematicità è offerto dalla possibile fruizione dei vantaggi di natura economico-finanziaria legati al perseguimento della finalità di religione o di culto che non verrebbero ad essere esclusi anche nel momento in cui gli enti religiosi svolgono (spesso con forme imprenditoriali vere e proprie) attività di utilità sociale. In conseguenza di ciò, com'è immaginabile, vengono in essere perplessità non trascurabili in riferimento all'eguale trattamento delle soggettività non religiosamente caratterizzate ed impegnate nei medesimi ambiti d'azione⁶. Dubbi ed interrogativi che trovano conferma nei problemi di conciliabilità della legislazione italiana con le disposizioni eurounitarie in tema di libero mercato e di concorrenza, soprattutto

⁶ Ad esempio, non si può trascurare l'esistenza di concreti e specifici rischi connessi al fenomeno del *non profit*, dato che, spesso, le forme predisposte per il raggiungimento di scopi ideali o altruistici sono utilizzate con intenti speculativi e sviate dal loro corso istituzionale. Ciò per lucrare un vantaggio indebito dalle agevolazioni o dalle immunità a quelle forme connesse, in danno delle imprese concorrenti e delle normali regole di mercato, oltre che con la conseguenza negativa di indirizzare il fenomeno nel senso della contaminazione più che della integrazione o della complementarietà tra le soggettività impegnate. Una preoccupazione che, al giorno d'oggi, appare fortemente realistica in relazione alle condotte elusive tenute da diverse entità idealmente caratterizzate e protagoniste del settore *non profit*. Si veda PICOZZA, Paolo, «Gli enti ecclesiastici: dinamiche concordatarie tra innovazioni normative e disarmonie del sistema», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 179.

allorquando esse vengono a confrontarsi con l'atteggiamento di favore della nostra normativa interna nei riguardi dell'impegno imprenditoriale religioso.

Al riguardo, rileva una recente sentenza della Corte di Giustizia del Lussemburgo, resa in data 6 novembre 2018, con la quale, rispetto alla famosa controversia dell'esenzione dal pagamento dell'imposta comunale sugli immobili (ICI/IMU) –che le autorità governative italiane avevano concesso agli enti non commerciali (come gli istituti scolastici o religiosi), impegnati nello svolgimento, negli immobili in loro possesso, di attività specifiche (quali, per l'appunto, le attività scolastiche o alberghiere)–, il massimo organo giurisdizionale comunitario ha riconosciuto gli estremi di un aiuto di Stato illegale⁷. In buona sostanza, l'approccio dei giudici europei al tema delle agevolazioni fiscali relativamente alle attività *extra*-ecclesiastiche svolte dalla Chiesa cattolica è venuto ad inserirsi in un consolidato filone di principi ed orientamenti, confermando l'intento del sistema dell'Unione Europea di procedere ad «(...) una interpretazione più stretta e rigorosa dei criteri selettivi di accesso alle misure (anche fiscali) agevolative⁸».

3. IL DIVIETO DI DISCRIMINAZIONI POSTO DALL'ART. 20 DELLA CARTA E LA DECLINAZIONE ORIZZONTALE DELLA SUSSIDIARIETÀ

La relazione che si viene continuamente ad instaurare tra la legislazione generale e il diritto pattizio, nel suo essere contraddistinta da aspetti di tensione

⁷ Tale pronuncia della Corte di Giustizia euorounitaria ha costituito l'ennesimo tassello di una complessa vicenda giuridica che, da più di due decenni, tra istanze nazionali e sovranazionali, ha riguardato l'esenzione dalle imposte municipali concessa dall'Italia agli immobili degli enti non commerciali destinati a talune attività socialmente meritevoli. I giudici europei hanno stabilito l'obbligo del recupero dell'ICI non versata, anche attraverso modalità alternative, sanando, così, un *vulnus* nella correttezza dei rapporti tra soggettività religiose e potere civile. Tuttavia, ad inficiare lo sforzo di soluzione di tale annosa questione potrebbero intervenire: la possibilità –per gli enti che hanno goduto dell'esenzione– di invocare il loro legittimo affidamento sulla legittimità della norma derogatrice in causa con il diritto dell'Unione Europea; il decorso dei termini di prescrizione entro i quali la Commissione può ordinare e lo Stato può eseguire il recupero di un aiuto; l'ipotesi che, una volta quantificato, l'aiuto concesso al singolo ente mediante esenzione dall'ICI risulti di valore tale da ricadere nella deroga prevista per gli aiuti di minore importo (c.d. aiuti *de minimis*) e non debba, perciò, essere recuperato. Si veda PEREGO, Alessandro, «Il recupero dell'ICI non versata dagli enti non commerciali (anche religiosi). Presupposti ed esiti di una recente pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 26, 2019, pp. 24-32.

⁸ Così D'ANGELO, Giuseppe, «Il *favor* fiscale dell'ente ecclesiastico-religioso "imprenditore sociale" nella prospettiva del divieto europeo di aiuti di Stato: conferme problematiche dalla recente giurisprudenza UE in tema di esenzione ICI/IMU», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2016, p. 676.

e di criticità, trova un riverbero di natura costituzionale nella forte connessione che, dopo la riforma del Titolo V, si è realizzata tra il principio di non discriminazione in riferimento al carattere ecclesiastico e alla finalità di religione o di culto di un'associazione o di una istituzione (art. 20 Cost.) e la dimensione orizzontale della sussidiarietà (art. 118, comma IV, Cost.).

In effetti, le indicazioni contenute nell'art. 20 della Carta sono venute ad assumere, con il passare del tempo, un significato prescrittivo sempre più rilevante, al punto che la loro più recente interpretazione ne evidenzia le positive possibilità applicative rispetto alla materia del riconoscimento giuridico dei soggetti associativi di natura religiosa. Ciò soprattutto in riferimento a quelle figure per le quali la caratterizzazione religiosa emerge in modo netto, indipendentemente dall'esistenza di un legame confessionale o dal loro possibile inserimento in peculiari forme normative⁹. Già di per sé questa potenzialità della disposizione costituzionale è testimonianza della sua importanza attuale e della sua netta capacità di andare oltre l'originario disegno protettivo, per assumere una connotazione di norma con un raggio d'azione molto ampio. Proprio la potenziale operatività del principio di sussidiarietà si presterebbe ad amplificare le attitudini garantistiche dell'art. 20, grazie anche alla costante tendenza contemporanea alla valorizzazione del principio pattizio della collaborazione tra lo Stato e la Chiesa cattolica per la promozione della persona umana e per il bene del Paese¹⁰.

⁹ Va detto come la forma giuridica di diritto speciale dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto non sia più esaustiva e, quindi, pienamente adatta a rispondere a tutte le esigenze operative, sia delle organizzazioni confessionali tradizionali che di quelle di nuovo ingresso nel panorama sociale italiano. Proprio l'art. 20 permette ai nuovi movimenti religiosi (anche non necessariamente di matrice confessionale) di utilizzare differenti forme organizzative che presentano il pregio di una migliore duttilità strutturale, di una maggiore efficienza operativa e di una significativa attitudine al perseguimento effettivo degli scopi posti alla base della loro azione. Si veda FUCCILLO, Antonio, «Società di capitali, enti religiosi e dinamiche interculturali», in FUCCILLO, Antonio (a cura di), *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 3-5.

¹⁰ CASUSCELLI, Giuseppe, «La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per "il bene del Paese"», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, ottobre 2011, pp. 13-16, evidenzia come il dovere di correttezza e di lealtà pattizia (che è espressione di un generale principio di solidarietà sociale, la cui costituzionalizzazione è ormai pacifica) esige che i diritti ed i doveri bilaterali – che nell'Accordo del 1984 trovano la loro fonte di definizione – siano esercitati ed assolti alla luce del criterio di buona fede oggettiva. Criterio che sovrintende alla formazione, interpretazione ed esecuzione dei patti contrattati ed opera sul piano del complessivo assetto di interessi sottostanti alla loro esecuzione. Tuttavia, il dovere della reciproca collaborazione (come regola che agisce in funzione di garanzia della salvaguardia della libertà religiosa individuale e collettiva e che ha il difficile compito di contemperare contrapposte istanze di separazione e di coordinamento, di distinzione e di collaborazione) può operare in un ampio spettro di ipotesi, anche al di fuori delle materie regolamentate con accordi, e si presta ad applicarsi all'azione di interventismo sociale degli enti religiosi. In ciò senza arrecare alcun pregiudizio anche alle figure associa-

Il condiviso intento di conferire la giusta importanza a tale principio è tale da favorire l'attuazione concreta dell'attitudine ampiamente libertaria dell'art. 20, utilizzabile non solo al fine di ribadire il divieto costituzionale di discriminazioni nei confronti degli enti religiosi impegnati nella realizzazione di attività 'altre' (ovvero, diverse da quelle per essi naturalmente istituzionali), ma anche per avallare l'impegno pubblico (molto più ricco di significati e di implicazioni) al sostegno economico-finanziario a vantaggio degli enti medesimi impegnati nella esplicazione di compiti di benessere generale. Così, a seguito della costituzionalizzazione della declinazione orizzontale della sussidiarietà, il principio di non discriminazione fissato dall'art. 20 della Carta è stato sempre più frequentemente interpretato (in sede applicativa, giurisprudenziale e dottrinale) come dovere di equiparazione¹¹, nella convinzione per cui la finalità di religione o di culto debba godere del medesimo trattamento riservato alle finalità di utilità sociale. Ciò, evidentemente, per far sì che le attività di interesse collettivo poste in essere dai soggetti religiosi vengano ad essere sottoposte allo stesso sistema di regole di carattere agevolativo stabilito per le soggettività profane¹².

Peraltro, non va dimenticato che la presenza degli enti religiosi nel settore delle prestazioni sociali di interesse generale, nel suo manifestarsi –in modo significativo– nel momento in cui sono venute a realizzarsi importanti riforme della fisionomia strutturale dello Stato costituzionale di diritto, si è accompagnata ad un rinnovato apprezzamento della storica azione caritativa della Chiesa. Ciò, proprio grazie al principio di sussidiarietà orizzontale che ha ulteriormente sostenuto il protagonismo economico-sociale delle organismi ecclesiastici,

tive non ancora inquadrabili negli schemi normativi pattiziamente definiti, a vantaggio delle quali può dispiegarsi il potenziale di tutele dell'art. 20 della Carta.

¹¹ In dottrina lo evidenzia D'ANGELO, Giuseppe, «L'agire economico-sociale degli enti ecclesiastici-religiosi. Diretrici costituzionali e sviluppi normativi», in PALUMBO, Paolo (a cura di), *Libertà religiosa e nuovi equilibri nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 236.

¹² Va ritenuto, così, che le associazioni e le istituzioni aventi carattere ecclesiastico e finalità di religione o di culto, pur nella prospettiva promozionale loro attribuita dalle norme della Costituzione (ovvero, dagli artt. 7, 8, 18, 19), attraverso una interpretazione estensiva e aperta dello stesso art. 20 della Carta, siano destinate a muoversi nell'alveo delle garanzie e dei limiti cui sono sottoposti tutti i soggetti economici, sia essi individuali che associati. Per gli organismi religiosamente contraddistinti, nel momento in cui è concreta l'operatività in settori diversi da quelli istituzionali, si manifesta l'applicazione delle disposizioni costituzionali relative ai rapporti economici (artt. 41, 42, 43, 44 e 45), atteso che i parametri dell'utilità sociale, dei fini sociali perseguiti, dell'interesse generale, degli equi rapporti sociali e della funzione sociale dell'impegno concretamente realizzato costituiscono, ciascuno e congiuntamente, i criteri-limite cui ogni attività economica, svolta dai pubblici, dai privati o dal 'privato-sociale' si deve ispirare. Al riguardo MANTINEO, Antonino, «Il Codice del terzo settore: punto di arrivo o di partenza per la palinogenesi degli enti religiosi?», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 27, 2018, pp. 10-12.

favorendo, da un lato, la riproposizione di un rilevante ruolo pubblico per le religioni¹³ e, dall'altro, la considerazione in termini problematici della relazione esistente tra la speciale legislazione negoziata con i culti e il diritto comune.

Anche il rapporto tra sussidiarietà (intesa come cooperazione tra le soggettività del «privato-sociale» e le istituzioni civili) e laicità (intesa come neutralità dei servizi di interesse collettivo concretamente erogati) non è privo di criticità, soprattutto allorché viene in rilievo l'azione di organismi fortemente connotati idealmente, come nel caso degli enti religiosi¹⁴. In particolare, nel comma IV dell'art. 118 della Carta, il riferimento all'impegno degli enti territoriali nel favorire l'autonoma iniziativa della società civile ai fini della realizzazione di attività di interesse generale sembra, verosimilmente, preludere-

¹³ La consistente presenza religiosa nel campo sociale sta accompagnando l'evoluzione di molti ordinamenti politici contemporanei, e, in specie, di diversi ordinamenti statali europei, nei quali il fattore religioso sta gradualmente recuperando un nuovo spazio 'pubblico'. Infatti, è proprio nella sfera sociale (ovvero, nella dimensione del 'pubblico', del 'collettivo'), dalla quale i processi secolarizzanti sembravano averle definitivamente escluse, che le religioni paiono destinate ad esercitare un loro ruolo significativo. Ciò sia per la loro capacità simbolica, nell'epoca della 'fluidità dei non-luoghi', di ridefinire e di ridisegnare confini, di marcare spazi, di circoscrivere ambiti, sia, per converso, per la loro dinamicità e per la loro esperienza missionaria di 'agenzie ideali senza frontiera', per la loro capacità di integrazione e, in ogni caso, di apertura al confronto, al dialogo, alla promozione dei valori assolutamente indispensabili come la pace e la tolleranza fraterna fra i popoli. Non va, poi, trascurato come le religioni vengano a presentarsi come 'depositi della memoria', e, cioè, come luoghi sacri e identificanti della memoria collettiva e culturale di un territorio e della maggioranza della sua popolazione. Per altro verso, nel nuovo ruolo pubblico svolto dalle religioni, sembra riscontrabile la funzione di fonte di produzione del diritto, non in senso formale ma concorrente, insieme ad altre fonti statuali ed extrastatali, a delineare l'opportunità e i contenuti stessi dell'esercizio dell'azione legislativa. Questo crescente influsso politico delle gerarchie e delle comunità religiose è un fenomeno mondiale e si ricollega alla contemporanea tendenza alla globalizzazione del diritto e dei suoi luoghi di produzione. In proposito si vedano COLAIANNI, Nicola, «La libertà religiosa come test di democrazia?», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2015, pp. 307-324 e FILORAMO, Giovanni, «Disgregazione sociale e capacità delle religioni di attenuare i conflitti», in BERLINGÓ, Salvatore (a cura di), *Il fattore religioso fra vecchie e nuove tensioni*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 166-167.

¹⁴ Secondo TOZZI, Valerio, «Spunti di perplessità sul principio di sussidiarietà», in CIMBALO, Giovanni, ALONSO PÉREZ, José Ignacio (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 364-365, la specialità del regime giuridico disegnato per gli enti religiosi nell'ordinamento italiano (tale da qualificarli come espressioni dirette dell'autonoma organizzazione dei gruppi confessionali) e la caratterizzazione di essi come esemplificativa di una identità di parte (manifestata dalla connessione con specifici sistemi valoriali e principi etico-spirituali) porterebbe ad escludere una loro piena attitudine ad essere partecipi dello svolgimento del servizio pubblico. Infatti, nella legislazione che prevede l'inclusione degli enti ecclesiastici nel novero dei soggetti partecipanti alla realizzazione di attività di utilità sociale, si è definito un regime di deroghe e di eccezioni al rispetto della disciplina generale, in omaggio all'identità confessionale di tali organismi. Il che induce a pensare che il sistema di dispense fissato mal si presti a garantire l'attuazione del controllo pubblico in sé e l'osservanza dei principi di neutralità del pubblico servizio e di uguaglianza dei cittadini.

re sia al sostegno che al sovvenzionamento della partecipazione dei privati in diversi ambiti socialmente rilevanti. Sotto questo profilo, si pone, in modo inevitabile, tanto la questione dell'accertamento dell'eventuale abbandono dell'intervento pubblico nei settori affidati alla gestione delle soggettività private quanto quella della perdurante applicabilità delle prescrizioni civili definenti le facoltà di esercizio dell'azione sussidiaria.

La fondatezza di tali perplessità, tuttavia, non dovrebbe mai giustificare né un diretto disimpegno dello Stato nella realizzazione delle attività di interesse generale, né un indebolimento del potere delle potestà civili nel selezionare gli organismi non pubblici cooptati nell'erogazione dei servizi di benessere per la popolazione. Ragionando in questi termini è possibile anche favorire la collocazione del revisionato art. 118 della Carta nel diretto perimetro della legalità costituzionale e del principio solidaristico (di cui agli artt. 2 e 3), quale fondamento del patto sociale nella dimensione verticale (ovvero, a cura degli apparati istituzionali dello Stato) e orizzontale (vale a dire, grazie all'intervento delle soggettività espressive della società civile nella vasta gamma del loro modo di essere). Va ritenuto che spetti solo alle pubbliche potestà l'indicazione delle attività da affidare al regime della sussidiarietà e la definizione delle regole poste a sua disciplina, così da ottenere chiare indicazioni in ordine sia agli ambiti devoluti all'intervento degli organismi del 'privato-sociale' che alle modalità di fruizione per essi delle norme promozionali¹⁵. Inoltre, in questo ordine di idee, può sicuramente conseguire una considerazione di ampia libertà per lo svolgimento di tutte le altre iniziative del protagonismo sociale dei privati. Una libertà, tuttavia, non assoluta, ma disciplinata dal riferimento ad indicazioni normative di carattere generale e non speciale (ovvero, escludendosi l'eventualità di norme finalizzate a determinare una condizione di favore per alcune soggettività).

È chiaro che ove, per converso, si sostenga la possibilità che gli enti di matrice ideale (e, quindi, in tale novero, quelli religiosi) possano individuare in modo autonomo le attività di interesse collettivo da collocare nell'alveo della sussidia-

¹⁵ In dottrina, sul punto, concorda D'ANGELO, Giuseppe, «Enti ecclesiastici-confessionali e religiosi tra "fine di religione e di culto" ed "attività di interesse generale"». A proposito di un rapporto in continua tensione», in TACELLI, Maria Luisa, TURCHI, Vincenzo (a cura di), *Studi in onore di Piero Pellegrino. Scritti di diritto canonico ed ecclesiastico*, tomo I, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009, p. 460, per il quale deve dirsi esistente una sostanziale impraticabilità di qualsiasi opzione interpretativa cospirante per una sorta di devoluzione incontrollata di compiti e di funzioni di interesse generale dallo Stato ai soggetti del 'privato-sociale'. Ovvero, non si dovrebbe mai prescindere da una operazione di previa indicazione di principi e di criteri di riconducibilità delle diverse realtà associative private e dei loro apporti all'interno di un quadro di riferimento generale, contraddistinto dal rifiuto di un incondizionato arretramento del 'pubblico' rispetto al 'privato'.

rietà, verrebbe a determinarsi una situazione di potenziale contrasto tra i compiti ad essi affidati e il principio di laicità dello Stato. Ovviamente, si tratta di un'ipotesi che non andrebbe minimamente contemplata come possibile, nella convinzione per cui il coinvolgimento dei soggetti privati ideologicamente orientati nel sistema integrato dei servizi sociali dovrebbe essere realizzato in una logica di affidamento alle istituzioni pubbliche dei compiti di complessivo equilibrio interno del sistema stesso. In questo senso, i fruitori delle prestazioni sociali dovrebbero sempre poter accedere a servizi non ideologicamente connotati, a prescindere dallo specifico profilo del soggetto erogatore che dovrebbe tendere al perseguimento dei caratteri di unitarietà del sistema considerato nella sua globalità¹⁶.

Sembra evidente come anche la locuzione 'attività di interesse generale' finisca per assumere un significato dirimente in ordine ad una corretta interpretazione della legislazione vigente, tenuto conto che non appare plausibile che l'espressione usata vada ad esaurire l'intero insieme delle prestazioni di benessere fruibili dalla collettività. Nella convinzione, come si è accennato, che le istituzioni pubbliche siano le uniche titolari dell'irrinunciabile funzione di tutela dell'unità ordinamentale (tanto più necessaria in riferimento a settori per i quali sono particolarmente avvertite le garanzie dell'eguaglianza e della neutralità), solo ad esse può competere l'indicazione dell'interesse generale in capo ad alcune specifiche attività. Ciò al fine di restituire ai poteri civili la definizione delle priorità d'intervento sociale e le modalità di base attraverso cui gli obiettivi fissati in sede di decisione politica possano essere conseguiti¹⁷.

4. IL 'CODICE DEL TERZO SETTORE' COME STRUMENTO D'IMPLEMENTAZIONE DELL'INTERVENTISMO SOCIALE DEGLI ENTI RELIGIOSI?

Le riflessioni proposte si intersecano con l'esitazione e la riluttanza che i poteri civili hanno, fino a questo momento, manifestato nei confronti della

¹⁶ D'ANGELO, Giuseppe, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, p. 289.

¹⁷ D'ANGELO, Giuseppe, *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto. Dalla forma all'interesse*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 132-134, nel manifestare preoccupazioni per la tenuta del principio costituzionale di neutralità, rileva come le prescrizioni del comma IV dell'art. 118 della Carta costituzionale, pur sostenendo l'iniziativa sociale dei soggetti privati, vadano interpretate nella direzione di concepire un condiviso perseguimento dell'interesse generale (anche grazie ad un'azione concreta fortemente partecipata dei cittadini, individuati come destinatari delle stesse prestazioni di benessere collettivo). Ciò che residuerebbe è, in ogni caso, la verifica dell'idoneità del fattore religioso, in sé a forte carica ideologica, nell'operare in ambiti sociali delicati astenendosi dal realizzare condotte ispirate alla cifra della parzialità e della discriminazione.

possibilità che le attività riconducibili alla finalità di religione e di culto siano considerate come attività di interesse collettivo e, per questo motivo, inserite nella dimensione della sussidiarietà orizzontale. Anche se, dal punto di vista strettamente confessionale, le iniziative di natura economico-sociale degli enti religiosi possono essere messe in diretta relazione con gli obiettivi meramente spirituali (istituzionalmente perseguiti dagli organismi ecclesiastici), nella visione propria del legislatore statale le attività non chiaramente concorrenti alla definizione dei caratteri di ecclesiasticità andrebbero valutate conformemente a criteri di segno diverso.

Di fatto, la tendenza a ritenere concreta la differenza tra la finalità di religione e di culto (o, per meglio dire, le attività che sono strumentalmente finalizzate alla realizzazione di questi scopi) e le attività di interesse generale affidate al sistema della sussidiarietà è all'origine di alcuni degli orientamenti legislativi contemporanei. Ci si riferisce, in modo particolare, alla recente adozione del 'Codice del Terzo Settore', effettuata a mezzo del Decreto Legislativo n. 117 del 3 luglio 2017, nel quale è stata operata l'immissione degli enti religiosi civilmente riconosciuti nella categoria (e nella relativa disciplina normativa) delle soggettività aggregative impegnate in senso solidaristico.

Sono stati fatti rientrare nel novero degli 'Enti del Terzo Settore' (ETS) tutti quegli organismi che, contraddistinti dalla ricorrenza in essi dei particolari criteri fissati dal 'Codice', siano dediti all'esecuzione di una delle attività di interesse generale (elencate dall'art. 5 del citato Decreto Legislativo n. 117 del 2017) e si iscrivano nell'apposito 'Registro Unico Nazionale'. Ciò detto, però, rileva la circostanza per cui nello stesso 'Codice' non venga fatta alcuna menzione delle attività di religione e di culto che caratterizzano di sé, come si è detto, l'azione istituzionale degli enti ecclesiastici.

Questa specifica scelta del legislatore sembra suggerire –pur se attraverso una differente enunciazione normativa– la volontà di procedere ad un mero inserimento circoscritto degli enti religiosi nella categoria dei soggetti ETS, come già accaduto in passato con le Onlus. Così, le istituzioni religiose vengono ammesse a fruire della disciplina dettata per gli 'Enti del Terzo Settore' subordinatamente alla constatazione della ricorrenza in esse di alcuni particolari attributi, all'adozione di un regolamento (nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata, che, nel rispetto della struttura e delle finalità degli stessi enti ecclesiastici, recepisca le norme del 'Codice' e venga depositato nel menzionato 'Registro Unico Nazionale') e alla costituzione di un patrimonio destinato¹⁸.

¹⁸ La condizione, posta dal legislatore riformatore, di costituzione da parte degli enti religiosi civilmente riconosciuti di un patrimonio destinato costituisce una vera e propria novità. Quest'ultima sarebbe stata introdotta al fine di circoscrivere, in modo certo e preventivo, i beni che gli enti religiosi impie-

Come si vede, il Decreto Legislativo n. 117 del 2017 sembra optare per la creazione di un ramo di ‘Terzo Settore’ per gli enti religiosi¹⁹, seguendo gli orientamenti già perseguiti nella legislazione bilateralmente convenuta in tema di conferimento della personalità giuridica civile. L’obiettivo che si intende soddisfare, per tale via, appare essere quello di conseguire un giusto equilibrio tra ‘attività proprie’ e ‘attività altre’ degli enti ecclesiastici, così da favorire una corretta proporzione tra esse e da salvaguardare l’identità giuridica civile acquisita dalle stesse istituzioni religiose²⁰. In ogni caso, va detto che l’applicazione delle disposizioni del ‘Codice’ agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti testimonia come le opportunità d’azione e i benefici offerti dal diritto comune possano prestarsi a favorire sia l’emersione che la trasparenza delle attività secolari degli organismi confessionali. Attività che in passato si tendeva a nascondere all’interno delle iniziative religiose *tout court* a beneficio delle quali sono state –da sempre– previste disposizioni tributarie di favore. Conseguentemente, il rinnovato assetto normativo è tale per cui, in via generale, i gruppi confessionali dotati di accordi con lo Stato e i loro enti religiosi assistiti dal riconoscimento civile avranno la possibilità di individuare la figura operativa più efficace e conveniente per la realizzazione delle ‘attività diverse’, optando per quella ETS o per la mera creazione di un ramo sociale, valutando alternativamente le proposte della legislazione civile e quelle delle indicazioni normative presenti nell’ordinamento confessionale²¹.

gano nelle loro attività di ‘Terzo Settore’. Ne risulterebbero, così, garantiti più efficacemente quanti entrano in contatto con gli enti stessi nel traffico giuridico relativo alle attività del ramo. Inoltre, le risorse patrimoniali necessarie agli organismi ecclesiastici per lo svolgimento delle attività di religione o di culto verrebbero ad essere formalmente preservate dai rischi connessi alla loro azione negli ambiti del ‘Terzo Settore’ e, ancor più, dell’imprenditoria sociale. In termini pratici, la destinazione trova realizzazione mediante l’individuazione formale, analitica, chiara ed univoca all’interno del regolamento –o con apposito atto, a cui il regolamento rinvia e a questo allegato– dei beni e dei rapporti giuridici ricompresi nel patrimonio. In esso possono rientrare beni immobili e mobili, materiali e immateriali, di proprietà dell’ente religioso, ma anche beni su cui lo stesso vanta un mero diritto di utilizzazione o di godimento (ad esempio, un macchinario in *leasing*), rapporti contrattuali, crediti, denaro, strumenti finanziari. Al riguardo PEREGO, Alessandro, «Il “ramo” degli enti religiosi civilmente riconosciuti», in *Dal non profit al Terzo settore. Una riforma in cammino*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 260-261.

¹⁹ CHIZZONITI, Antonio Giuseppe, «Gli enti tra diritto della Chiesa e diritto dello Stato. Problemi e prospettive degli enti ecclesiastici anche alla luce della riforma del Terzo settore», *Il Diritto Ecclesiastico*, 3-4, 2017, p. 450.

²⁰ FLORIS, Pierangela, «Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi», in D’ANGELO, Giuseppe (a cura di), *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, tomo I, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 441-444, ritiene che le disposizioni del ‘Codice’ possano essere lette in una chiave di utilità per il rispetto di vincoli e regole posti in sede pattizia, come ad esempio può dirsi per le norme che si occupano dei mutamenti sostanziali nella vita degli enti ecclesiastici e della loro configurazione.

²¹ FRANCESCHI, Fabio, «Enti ecclesiastici, strumenti di finanziamento e sistema economico moderno», in FUCILLO, Antonio (a cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità*, cit., p. 422.

Differenti, invece, appaiono essere le ricadute per gli altri enti dediti al perseguimento di fini di religione o di culto ma privi di personalità giuridica. Per essi, infatti, l'accesso alle positive opportunità offerte dalle nuove fonti di diritto comune potrebbe avvenire solo nascondendo i loro obiettivi e le attività religioso-culturali all'interno di attività secolari, per fruire di discipline e vesti giuridiche vantaggiose, pur se non corrispondenti alla loro identità ideale. Si tratta del fenomeno della mimetizzazione degli enti religiosi, vissuto in modo specifico dai gruppi di nuova formazione o meno istituzionalizzati, in riferimento a cui sono tuttora mancanti idonee e calibrate tutele giuridiche a livello ordinamentale²².

Sotto questo punto di vista, va rilevato come la più recente legislazione in tema di 'Terzo Settore', anche sulla scorta delle regolamentazioni civili già introdotte in anni precedenti e concernenti le soggettività solidaristicamente caratterizzate, ha inteso favorire figure con caratteristiche normative chiare e, di conseguenza, ha preferito assumere un atteggiamento di prudenza nella individuazione degli enti religiosi beneficiari della nuova disciplina²³. Del resto, questa tendenza legislativa di carattere selettivo è connessa alla perdurante assenza di una ben definita disciplina di diritto generale per le diverse figure menzionate in sede costituzionale, tale da potere organizzare lo *status* giuridico dei diversi enti religiosi (più o meno indirettamente considerati proprio dalla Carta e, generalmente, non tenuti presenti dalla legislazione negoziata con i culti²⁴). Con l'adozione di un provvedimento legislativo indirizzato in questo

²² Una tendenza al 'mimetismo giuridico' che, di frequente, sta continuando ad interessare l'azione delle entità religiose legate ai gruppi privi di una legislazione concordata con lo Stato, come nel caso dell'Islam italiano. In proposito PARISI, Marco, «Movimenti confessionali di minoranza e libertà religiosa tra diritto comune e legislazione bilateralmente convenuta. Quali spazi normativi per la tutela delle diversità spirituali?», in FERRARI, Daniele (a cura di), *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, Claudiana, Torino, 2016, pp. 160-166.

²³ Ne è convinto, in dottrina, CONSORTI, Pierluigi, «Il nuovo "Codice del Terzo Settore", con particolare attenzione alla disciplina degli enti ecclesiastici (o religiosi?)», in D'ANGELO, Giuseppe (a cura di), *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, cit., p. 286, per il quale alcune disposizioni del Decreto Legislativo n. 117 del 2017, pur se finalizzate alla definizione di una sistemazione efficientista della materia oggetto di regolamentazione, potrebbero essere lette in una chiave di parziale contraddizione con l'art. 20 della Carta costituzionale, che –in modo esplicito– vieta l'adozione di norme speciali dettate dal carattere ecclesiastico o dal fine di religione e di culto di un organismo.

²⁴ Si tratta della questione del lacunoso sviluppo legislativo di diverse figure religiose presenti nella Carta Fondamentale che, come è noto, fa riferimento, da un lato, alle Chiese e alle confessioni religiose (artt. 7 e 8) e, dall'altro, alle associazioni e alle istituzioni con carattere ecclesiastico e con finalità di religione e di culto (artt. 19 e 20). Ora, l'attenzione del legislatore si è rivolta, in modo specifico, più alle esperienze associative ed istituzionali aventi carattere ecclesiastico (ovvero, vantanti un legame con organizzazioni confessionali riconosciute dallo Stato o dotate di accordo bilaterale con i poteri civili). Sono, così, restate al di fuori dell'orizzonte di interesse

sensu si potrebbero riconoscere in modo netto diversi organismi di natura religiosa, ai quali, poi, conferire adeguata collocazione in ambiti particolari di azione come quelli oggetto del 'Codice del Terzo Settore'.

Al netto di queste riflessioni, può ben dirsi che il Decreto Legislativo n. 117 del 2017 si presti a verificare la compatibilità del diritto comune con la specialità della legislazione bilateralmente convenuta, fissante una peculiare condizione per gli enti religiosi e un assetto contraddistinto da singolari dinamiche di vita a livello ordinamentale e sociale.

5. CONCLUSIONI

Nel momento in cui si cerca di ricondurre ad un'unità di sintesi le questioni problematiche che si sono manifestate con la costante valorizzazione dell'impegno economico-sociale degli enti religiosi, è possibile constatare come, al processo in atto, sia seguita una trasformazione tanto delle funzioni quanto della condizione giuridica di questi organismi idealmente caratterizzati. Ciò, verosimilmente, come si è anticipato, prelude alla definizione di un nuovo rapporto tra i caratteri di specialità degli enti ecclesiastici e le indicazioni di portata generale del diritto comune.

Con la costituzionalizzazione della declinazione in senso orizzontale della sussidiarietà, oltre al determinarsi di una positiva enfaticizzazione delle ampie clausole di libertà ospitate negli artt. 19 e 20 della Carta, si è manifestata la complessità della salvaguardia dei peculiari fini e della specifica strutturazione che la legislazione pattizia ha inteso assicurare per gli enti religiosi. Tuttavia, a fronte di ciò, non deve ritenersi che il principio costituzionale dell'autonomia confessionale e la sua necessaria azione di tutela siano entrati in crisi; ciò soprattutto se si pensa che la capacità giuridica degli enti è ormai venuta ad espandersi pienamente, così da riacquistare quel carattere generale che consente

dell'azione legislativa le entità collettive identificabili essenzialmente in base al fine religioso-culturale e numericamente anche abbastanza significative: gli enti collegati a gruppi confessionali privi di accordo con i pubblici poteri centrali, gli enti non riconosciuti in base alla legislazione sui 'culti ammessi nello Stato' del 1929-1930, le aggregazioni prive di alcun collegamento con una confessione religiosa e che hanno una consistenza territoriale variabile di luogo in luogo. Come si vede, ci si riferisce ad un vasto insieme di formazioni sociali religiose per le quali, in virtù del loro essere espressione della fenomenologia sociale religiosa collettiva, vale la considerazione come ambiti di svolgimento della personalità individuale e il riconoscimento del diritto alla fruizione di garanzie effettive di libertà in regime di pluralismo confessionale e culturale. In proposito FLORIS, Pierangela, «Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione e di culto», in CARDIA, Carlo, DALLA TORRE, Giuseppe (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 75-78.

loro di svolgere legittimamente nell'ordinamento civile qualsiasi tipo di attività che non gli sia espressamente vietato dalla legge in conformità alla Costituzione (artt. 18, 19, 20 e 38 Cost.). Alla base di quest'esito, avallante l'azione delle Chiese e delle altre soggettività private di matrice ideale nella sfera sociale, possono essere individuati la valorizzazione delle formazioni intermedie e la crisi dello Stato sociale (che, in conseguenza dei limiti sempre più stringenti alla spesa pubblica, hanno sostenuto l'ascesa del settore *non profit*), l'evoluzione dell'atteggiamento delle organizzazioni confessionali di fronte alla modernità (che si è venuta a contraddistinguere per la caduta delle ideologie politiche e per il concretarsi di processi di democratizzazione diffusa, sostenuto anche dai *social media*), le sfide della globalizzazione (che, nella sua problematicità, ha evidenziato come i singoli Stati siano divenuti impotenti nello scenario mondiale, ad onta della forza dei loro ordinamenti e dei loro apparati amministrativi).

Detto ciò, non può negarsi che, specialmente in seguito alla riforma del 'Terzo Settore', oltre ad essersi conseguito l'obiettivo del riordino di una disciplina complessa (costituente la conseguenza di molti pregressi interventi legislativi non organici), si è ritagliato uno specifico spazio alla considerazione normativa degli enti religiosi²⁵ impegnati in attività, ormai anche tipizzate, dell'economia sociale in forme imprenditoriali²⁶. Nell'ottica della valorizzazione costituzionale della sussidiarietà, il legislatore sembra avere iniziato a comprendere la portata del fenomeno di progressiva laicizzazione degli organismi religiosi dediti alla realizzazione di iniziative solidali e di utilità generale, in una prospettiva di cooperazione con i poteri civili²⁷ e di utilizzo delle potenzialità di azione offerte dalla legislazione generale. Ovvero, è ormai agevolmente constatabile la sempre maggiore frequenza con cui gli enti, anche se facenti capo ad un gruppo confessionale, decidono di agire avvalendosi delle norme di diritto comune²⁸. Una tendenza che, pur se interpretata come prova della minore importanza che si vuole conferire all'ecclesiasticità degli enti, non potrebbe,

²⁵ DEL PRATO, Francesco, «La galassia degli enti del Terzo settore: una tipologia incerta», *Il Diritto Ecclesiastico*, 1-2, 2023, p. 210.

²⁶ PEREGO, Alessandro, «Il ramo d'impresa sociale degli enti religiosi civilmente riconosciuti», *Cooperative e enti non profit*, 10, 2018, pp. 18-19.

²⁷ Secondo CONSORTI, Pierluigi, GORI, Luca, ROSSI, Emanuele, *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 206, il diritto sarebbe orientato a sostenere la generazione di impatti sociali positivi delle comunità ove il 'Terzo Settore' si trova ad operare, nella logica di un dialogo sempre più collaborativo e paritario fra autonomia delle formazioni sociali e funzione dirigitica dei poteri pubblici.

²⁸ BENIGNI, Rita, «L'ente ecclesiastico tra specialità e diritto comune. Affrancamento della disciplina giuridica dell'ente dal suo connotato teologico-soggettivo: conseguenze pratiche e profili di legittimità», *Il Diritto Ecclesiastico*, 3, 1998, pp. 599-634.

in ogni caso, essere letta come prodromica ad un progressivo svuotamento di fatto del regime pattizio, destinato a restare in piedi per la specifica regolamentazione delle attività direttamente riconducibili alla finalità culturale.

Ciò che si vuole evidenziare è la percezione secondo cui il diritto concordato non possa più essere valutato come la ristretta area di salvaguardia delle libertà delle Chiese, a fronte di un ordinamento generalmente ostile alle iniziative che non si inscrivono in una finalità economica (nonché, spesso, avverso alla stessa religione e, nello specifico, all'istituzione ecclesiastica cattolica). In seguito alle modifiche costituzionali del 2001 e all'adozione di una nuova disciplina del *non profit*, a norme pattizie immutate, il diritto speciale è venuto assumendo la funzione di regolare, in modo peculiare, l'agire delle organizzazioni confessionali e delle associazioni di *cives fideles*, considerando la particolarità del loro operare in conformità agli schemi normativi interni a ciascuna specifica realtà ecclesiastica.

Con il varo del 'Codice del Terzo Settore', si è riconosciuta la generalizzata possibilità di impiego di un vasto insieme di forme giuridiche differenti per il perseguimento di fini solidaristici. In particolare, si è offerta alla Chiesa cattolica l'occasione di operare nella società in sintonia con le indicazioni di principio dell'etica cristiana, seguendo le direttive concernenti le modalità di relazionarsi dell'istituzione ecclesiastica con la comunità politica (ovvero, aderendo alle indicazioni offerte dalla Costituzione pastorale *Gaudium et spes*). Si sono, così, create le condizioni per un'azione socialmente positiva, posta in essere con l'ausilio degli strumenti giuridici fissati dal diritto secolare comune al fine di esprimere la vocazione al servizio della carità, cui la Chiesa stessa e tutti i fedeli sono chiamati²⁹.

Nel ragionare in questa prospettiva, si può constatare la riaffermazione di una dimensione sociale e pubblica del fattore religioso che, pur avvalendosi

²⁹ DALLA TORRE, Giuseppe, «Enti ecclesiastici e Terzo settore. Annotazioni prospettiche», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 16, 2018, p. 16, evidenzia la convinzione secondo cui questa linea di impegno della Chiesa abbia, per le sue caratteristiche intrinseche, delle potenzialità inedite nel favorire convergenze e buone sinergie dell'istituzione ecclesiastica cattolica con tutti quei protagonisti del *non profit* che sono accomunati dallo svolgere «(...) attività di interesse generale per il perseguimento [...] di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale», come previsto dall'art. 5.1 dello stesso 'Codice'. Tenendo ben presente la distinzione necessaria delle motivazioni profonde che animano le iniziative cristiane e quelle laiche nello specifico settore, vale a dire la diaconia della carità rispetto alle pur nobili sollecitazioni umanitarie, potrebbe, in questo modo, realizzarsi l'auspicio della lettera enciclica *Deus caritas est*, per cui «(...) le istanze ecclesiali, con la trasparenza del loro operare e la fedeltà al dovere di testimoniare l'amore, potranno animare cristianamente anche le istanze civili, favorendo un coordinamento vicendevole che non mancherà di giovare all'efficacia del servizio caritativo».

della progressiva relativizzazione del dualismo ‘pubblico-privato’³⁰, non va comunque confusa con la tendenza delle comunità e delle istituzioni religiose più radicate e socialmente influenti ad esercitare un’influenza in sede di assunzione delle decisioni politiche³¹. Una costituzionalmente corretta interpretazione (ed attuazione) della declinazione orizzontale della sussidiarietà dovrebbe, invece, favorire l’attitudine relazionale e socialmente rigenerativa della libertà religiosa come fonte di eterointegrazione dell’ordinamento giuridico civile e come strumento di progresso nella realizzazione dei servizi di benessere per il miglioramento della persona umana, in un quadro di generale sintonia con il disegno della stessa Carta Fondamentale.

Tenendo conto del fatto che proprio le indicazioni presenti nella vigente Costituzione repubblicana impegnano le istituzioni tutte ad una adeguata considerazione della rinnovata presenza sociale e pubblica della religione, non va dimenticato che –di fronte alla complessità delle questioni poste dalla convivenza civile contemporanea– il fattore religioso possa contribuire ad affrontare con esiti positivi le diverse criticità contingenti. Le dinamiche del *Welfare State* e dell’azione sussidiaria realizzata dalle agenzie idealmente caratterizzate si prestano a verificare i livelli di soddisfacimento dei bisogni e degli interessi dei consociati conseguenti all’inclusione dei soggetti del ‘privato-sociale’ nella concreta erogazione dei servizi di interesse collettivo. Va definita l’individuazione di un buon equilibrio operativo tra le esigenze di delimitazione degli ordini distinti del ‘sacro’ e del ‘secolare’ e l’ormai ineludibile valorizzazione del contributo che tutte le forze espressive del pluralismo sociale e dell’agire economi-

³⁰ La questione del ruolo pubblico delle religioni sembra individuare un suo banco di prova nella nuova definizione che si va conferendo al regime giuridico degli enti ecclesiastici. I nuovi equilibri ‘pubblico-privato’, derivanti dall’applicazione del principio della sussidiarietà orizzontale, stanno incontrando nelle scelte legislative relative alla presenza degli enti religiosi nel ‘Terzo Settore’ una spiccata tendenza alla considerazione della dimensione sociale della libertà religiosa. Ovvero, si sta manifestando palese la possibilità per le svariate forme di manifestazione del fatto religioso collettivo (fra cui, soprattutto, per gli enti ecclesiastici) di accedere agli ambiti sociali e normativi in cui opera la generalità dei soggetti giuridici preservando la propria peculiarità finalistica e strutturale. Ciò, tuttavia, non più in modo assoluto, ma tenendo conto dell’esigenza di una relativizzazione del principio dell’autonomia confessionale che, proprio in ragione dell’accennata dimensione pubblica delle religioni, si presta ad operare un certo contenimento della specialità disciplinare degli enti. Proprio la riscoperta della presenza sociale delle organizzazioni religiose sarebbe tale da favorire un più corretto dosaggio dell’equilibrio tra diritto comune e diritto speciale, al fine di garantire sia il soddisfacimento degli interessi e dei diritti religiosi che di quelli profani (inquadabili nell’ottica dell’interesse collettivo della popolazione). Si veda D’ANGELO, Giuseppe, «Prospettive evolutive del diritto ecclesiastico e dinamica della legalità costituzionale tra questioni di principio e riforme “di settore”», *Diritto & Religioni*, 2, 2018, pp. 53-57.

³¹ Tendenza ampiamente analizzata da ZANNOTTI, Luciano, *La sana democrazia. Verità della Chiesa e principi dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 77-110.

co (anche di quelle religiosamente caratterizzate) possono apportare all'attuazione e all'implementazione del comma II dell'art. 4 della Carta.

Il futuro dello Stato sociale sembra, inevitabilmente, per un'ampia (ma costituzionalmente coerente) valorizzazione del fattore religioso che, anche in una logica attuativa del principio solidaristico, può sostenere il compimento di attività altruistiche (e, in quanto tali, sfuggenti alla prospettiva meramente utilitaristica del profitto egoistico) ispirate dal perseguimento del condiviso obiettivo della rimozione degli ostacoli che si frappongono alla concretizzazione dell'eguaglianza umana e al conseguimento di interessi imputabili alla collettività generalmente intesa. In questo senso, certo, pur convenendo sul fatto che l'assetto normativo delineato dal 'Codice del Terzo Settore' non sia esente da incertezze ed ambiguità di rilievo, è opportuno constatare che la riforma realizzata è tale da presentare potenzialità espansive da non sottovalutare.

Si è, in modo verosimile, di fronte ad un processo riformatore, in ogni caso, incompiuto e necessitante di ulteriori interventi legislativi finalizzati a correggerne alcuni difetti e criticità. A questo scopo, è da ritenersi utile controllare nel tempo l'attuazione concreta delle disposizioni del 'Codice' e delle leggi pregresse in tema di impegno civico e sociale delle soggettività ideali, per verificarne la sintonia con la regola della collaborazione tra organismi privati ed istituzioni pubbliche³². Soprattutto, potrà essere utile verificare l'interpretazione conferita alla cooperazione tra lo Stato e le Chiese, che ben può essere intesa come strumento primario per l'adempimento da parte dell'uno e delle altre dei rispettivi e reciproci doveri di solidarietà, ma nell'ordine di idee per cui la funzione di garanzia e di ricomposizione unitaria della sintesi pubblica sia destinata a restare sempre centrale ed impregiudicata³³. Sarà un'operazione positiva e ben accetta quella di verificare che l'intento del legislatore, dei poteri civili e dei protagonisti del 'privato-sociale' sia non solo que-

³² In connessione con questo ragionamento, è da ritenersi auspicabile che i pubblici poteri possano cooptare tutta la vasta gamma del mondo associativo operante nel perseguimento di finalità meritorie, evitando qualsiasi «(...) strategia di favore per le sole esperienze organizzative pro-mananti dalle confessioni socialmente e culturalmente dominanti». Ciò, verosimilmente, «(...) a meno di non volere conculcare la centralità ordinamentale del principio di laicità dello Stato, garante della libertà di religione in un sistema incentrato sul pluralismo confessionale e culturale». Così PARISI, Marco, «Enti religiosi, *no profit* ed economia solidale. Sull'interventismo sociale dell'associazionismo di tendenza etico-religiosa nelle attuali tensioni riformistiche», in D'ANGELO, Giuseppe (a cura di), *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, cit., p. 546.

³³ Ne è convinto, in dottrina, TOZZI, Valerio, «Spunti di perplessità sul principio di sussidiarietà», cit., p. 367, per il quale l'individuazione «(...) dei fini, la corretta allocazione delle risorse sono attività politiche che devono rimanere saldamente nelle mani dei garanti del bene comune, devono rimanere nelle mani di soggetti pubblici, che ne rispondono non solo e non tanto giudiziariamente in caso di illecito, ma soprattutto politicamente, salvando quel che resta ai cittadini elettori della funzione di popolo sovrano, settore dei gestori del bene comune».

llo di dare sostanza alla prescrizione costituzionale tesa a favorire l'azione di singoli e di soggetti associati nello svolgimento di attività di interesse generale, coerentemente alla dimensione orizzontale della sussidiarietà, ma, soprattutto, di conferire una concreta attuazione ai diritti ed agli interessi (ivi compresi quelli che attengono alla parità di accesso ai servizi sociali e, quindi, alla neutralità degli stessi all'interno del sistema di *welfare* complessivamente considerato³⁴) della popolazione tutta³⁵, quale naturale destinataria delle guarentigie di libertà e di garanzia del progresso del Paese fissate dalla Carta³⁶.

³⁴ In conseguenza della costituzionalizzazione della dimensione orizzontale della sussidiarietà, va ritenuta come necessaria la realizzazione di un'attività pubblica di qualificazione degli enti e di controllo della loro azione, incentrata non solo sul piano oggettivo-materiale ma, soprattutto, su quello della rilevazione e dell'effettivo soddisfacimento di bisogni e di interessi generali. In questo senso, la verifica degli impatti sociali delle attività sussidiarie diviene anche strumento di soddisfacimento dell'ineludibile esigenza di imparzialità e di neutralità dei servizi erogati. Questi, sulla base di una piena parità di accesso ad essi, vanno valutati e garantiti in un'ottica di complessivo funzionamento del sistema, senza preconcette esclusioni delle soggettività cooptate, ma spostando l'attenzione dei poteri civili sul piano del concreto esercizio delle attività e sul rispetto delle esigenze di neutrale sintesi pubblica. In merito D'ANGELO, Giuseppe, «Il modello partecipativo del Codice del Terzo settore e la dimensione ecclesiasticistica del principio di collaborazione. Prime note», *Diritto & Religioni*, 2, 2020, pp. 116-117.

³⁵ D'ANGELO, Giuseppe, «Sul significato e le implicazioni ecclesiasticistico-canonistiche del Codice del Terzo settore. Questioni problematiche e considerazioni prospettiche a partire dalle prime riflessioni della dottrina», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2018, pp. 678-679.

³⁶ BERLINGÓ, Salvatore, *Pluralismo religioso e democrazia transculturale. Prove di transizione dal privilegio al diritto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022, pp. 44-54.

