



## Giuseppe Casuscelli

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

### **Associazioni ed enti in una solidarietà in crisi: le risposte del diritto canonico e del diritto ecclesiastico<sup>1</sup>**

Intenderò la solidarietà non come carità d'intonazione religiosa, né come liberalità d'intonazione laica, ma quale dovere giuridico secondo la prescrizione dell'art. 2 Cost.: un dovere inderogabile che conforma l'agire nelle sfere della politica, del sociale, dell'economia, e che vincola all'adempimento persone fisiche, formazioni sociali, istituzioni di ogni tipo e livello, per il rifiuto opposto dai costituenti a ogni concezione individualista o corporativa della società.

La mia attenzione si è soffermata principalmente sugli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica: la consistenza numerica, il radicamento sociale, il ruolo politico, la misura degli interventi promozionali di cui sono destinatari sono preponderanti, negli aspetti positivi e in quelli negativi, in una disamina per necessità di così breve durata. Inutile precisare che gli interrogativi e gli esiti di queste riflessioni riguardano in larga misura tutti gli enti.

Anticipo il senso di quanto mi appresto a dire con un'affermazione: occorre ritornare alla regola della collaborazione tra lo Stato e le confessioni religiose per superarla in quella che è la lettura corrente, e rivederla quale strumento primario per l'adempimento da parte dell'uno e delle altre dei rispettivi e reciproci doveri di solidarietà.

\* \* \* \*

A conferma del progressivo attenuarsi del carattere non lucrativo del fine di religione e di culto degli enti ecclesiastici mi limito a ricordare il consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità secondo cui "per integrare il fine di lucro è sufficiente l'idoneità, almeno tendenziale, dei

---

<sup>1</sup> Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce la versione di sintesi 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), di cui è stata data lettura. La versione integrale, corredata delle note, è destinata alla pubblicazione negli Atti del Convegno.



ricavi a perseguire il pareggio di bilancio; né ad escludere tale finalità è sufficiente la qualità di congregazione religiosa dell'ente".

Le attività **diverse** e l'implementazione e/o trasformazione delle attività **proprie** ma secondarie (basti pensare agli oratori parrocchiali per i quali la legislazione premiale, dello Stato e delle regioni, ha sovente finito con l'accentuare oltre misura il ruolo di centri del tempo libero giovanile, esercitando un'impropria funzione di supplenza al difetto di apposite strutture pubbliche), hanno sovente fatto superare il paradigma funzionale. Talvolta, poi, attraverso la creazione di entità e strutture con finalità di lucro (vere e proprie società commerciali) collegate a un ente ecclesiastico per la gestione di specifici "rami d'azienda" (penso all'ambito ospedaliero, editoriale, alberghiero, della ristorazione, turistico, etc., in cui l'attività d'impresa assolve di fatto una funzione prevalente e non meramente accessoria o strumentale rispetto al perseguimento dello scopo dell'ente controllante o dal quale sono partecipate), hanno inciso lo stesso paradigma strutturale del collegamento diretto, coesenziale, con le organizzazioni confessionali di vertice.

In altri termini, la prassi in tema di riconoscimento degli enti ecclesiastici, segnata da compromessi e da opportunistiche confusioni, ha fatto sì che questa forma organizzativa appaia oggi un mero **contenitore** di realtà diverse, spesso lontane dall'essere caratterizzate da finalità di culto e di religione aventi carattere costitutivo ed essenziale.

\* \* \* \*

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".

L'emergere di nuovi diritti inviolabili della persona ha avuto come contrappunto l'emergere di nuovi doveri. Anche per quest'aspetto, infatti, l'art. 2 va inteso come clausola aperta e non come formula che si limita a riassumere i doveri specificamente disciplinati nella nostra Carta, che "non esauriscono la sfera della solidarietà politica, economica e sociale". Anche per essi si può ritenere – con la 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».

In questa prospettiva, principio e doveri di solidarietà sono da collocare tra le linee-guida dell'ordinato sviluppo della nostra società democratica e pluralista, i cui membri sono obbligati a rispettare e tutelare



i diritti inviolabili dell'uomo. Ora, poiché i diritti di libertà di religione e credo e di libertà di coscienza (di quanti professano o no una fede o una convinzione) appartengono incontestabilmente al nucleo primario di questi diritti inviolabili, è corretto affermare, ancora con il giudice delle leggi, sia che "gli altri membri [e – aggiungo - parimenti, tutte le istituzioni] sono tenuti a riconoscerl[i], per dovere di solidarietà sociale", sia che, in quanto tali, tutti i diritti che discendono dall'art. 19 Cost. non possono "senza alcuna apprezzabile *ratio*, tollerare limitazioni o esclusioni del corrispondente dovere inderogabile di solidarietà sociale".

\* \* \* \*

Nella legislazione successiva al 1984 per la disciplina dei rapporti dello Stato con le confessioni religiose diverse dalla cattolica la "solidarietà" non si trova menzionata in forma espressa. Un richiamo indiretto si trova nelle norme che disciplinano la destinazione dei proventi dell'otto per mille secondo formulazioni non uniformi, ma sostanzialmente non molto difformi. I richiami nelle diverse discipline 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 fanno intendere che le summenzionate finalità possano essere ricomprese nell'ambito della solidarietà sociale, considerandole come sinonimi.

Neanche nell'Accordo di Villa Madama del 1984 le parti hanno fatto ricorso al termine "solidarietà", ma all'art. 1 hanno assunto l'impegno a collaborare per la promozione dell'uomo e il bene del Paese, che ha costituito un'inattesa novità. Il generale canone ermeneutico del "legislatore non ridondante" impedisce sia di interpretare la formula in questione come meramente pleonastica e come un'endiadi retorica, sia di interpretarla in senso molto limitativo dell'impegno, solo perché essa valica i confini e i contenuti tradizionali della c.d. "materia concordataria". La solennità dell'impegno potrebbe, anzi, fare propendere per una sua efficacia "espansiva" che mira a ottenere dai soggetti esponenziali delle due istituzioni, e dagli enti in cui le stesse si articolano, un'ampia collaborazione al fine di conseguire, in ragione e in misura delle rispettive responsabilità, e in chiave solidaristica, essenziali beni comuni alle comunità che esse governano.

\* \* \* \*



Così, anche gli enti ecclesiastici, senza che sia necessaria una pattuizione che li concerna in modo specifico, sono tenuti a concorrere al bene del Paese. Formula non letteraria quest'ultima, ma che ha (deve avere) un contenuto giuridicamente apprezzabile, che l'interprete ricava dalla lettura sistematica della Carta e trova ora espresso in sintesi dal quinto comma del novellato art. 119 Cost., norma che – nel quadro di riferimento offerto dal principio di sussidiarietà - 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".

La prescrizione dell'art. 1 dell'Accordo ha portata generale ma, a dire il vero, rimane generica. Come può l'interprete ricavare contenuti specifici? L'ampiezza dei fini-valori ragionevolmente desumibili dall'art. 2 Cost. nei suoi collegamenti sistematici con altre norme della Carta attributive di diritti e di doveri, non può farmi condividere l'autorevole avviso di Gaetano Lo Castro secondo cui

"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".

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 in senso contrario la puntuale circostanza che gli "interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di paesi del terzo mondo" che, per legge, devono essere 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, e che, viceversa, molti interventi dello Stato nel campo della garanzia positiva delle libertà di religione, della cultura, dell'arte, dell'assistenza socio-sanitaria sono rivolti anche alla promozione del bene spirituale dei consociati.

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 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.



\* \* \*

Dall'impegno alla reciproca collaborazione discendono "anche" in capo agli enti ecclesiastici alcuni obblighi e doveri, giuridicamente vincolanti, che richiamano o sono espressione diretta e puntuale specificazione dei doveri inderogabili di cui all'art. 2. Penso, per fare un primo, parziale elenco:

- al dovere di rispettare e non ostacolare (se non di favorire) il carattere pluralista dell'ordinamento dello Stato, assolvendo così anche il dovere specifico di concorrere "al progresso materiale e spirituale della società" per il tramite delle attività e delle funzioni a essi proprie (art. 4 Cost.);

- al dovere di leale collaborazione, aspetto del «principio generale della "collaborazione civica"», la cui operatività si proietta vuoi nei rapporti tra i privati vuoi nei rapporti tra le istituzioni;

- al dovere di fedeltà alla Repubblica, inteso (come altri ha affermato) quale "dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili", ma di rispettare e favorire la coesione sociale;

- al dovere di trasparenza e d'informazione sulle attività degli enti che dovrebbe colmare i vuoti di un ampio "spazio informativo" dominato invece dalla regola dell'opacità;

- al dovere di conformare i rapporti con i pubblici poteri al principio della buona fede oggettiva, cioè della reciproca lealtà di condotta, che funge da criterio ermeneutico idoneo a determinare e integrare i contenuti e gli effetti di ogni statuizione legislativa che li concerna;

- al dovere di rispettare i diritti inviolabili dei fedeli, come garantiti nell'ordinamento dello Stato dal concorso plurimo delle fonti, e tra di essi in specie rispettare il diritto di associarsi "liberamente" per finalità di culto e di religione;

- al dovere di diligenza nella selezione dei ministri di culto e in genere del personale destinato a compiti e funzioni (anche) di specifico interesse pubblico al cui sostentamento lo Stato concorra o che siano da questo retribuiti (vescovi, parroci, cappellani, insegnanti di religione nelle scuole pubbliche, ecc.), e al dovere di vigilanza sull'espletamento delle loro mansioni, da adempiere con fedeltà e onore;

- 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 l'indipendenza dello Stato



nel suo ordine, come espressamente previsto all'art. 1 dell'Accordo del 1984.

\* \* \*

Il dovere generico di solidarietà può specificarsi per mezzo di questi tramiti normativi nell'obbligo di osservare determinati comportamenti, attivi o passivi, commissivi o omissivi, nei confronti di ogni soggetto cui l'ordinamento dello Stato riconosca il diritto soggettivo di pretenderne l'osservanza, dando vita a una sorta di rapporto sinallagmatico. Si è scritto efficacemente che "la solidarietà non può ritenersi dipendente dalla volontà di coloro che la soddisfano", ché altrimenti non sarebbe più qualificabile come dovere, ma che va concepita «come un "diritto" dei destinatari essa».

È arduo individuare chiari contorni e contenuti definiti di un'indistinta situazione giuridica soggettiva di doverosità, non appena si vada oltre la soglia generica del "rispetto". In prima battuta può ritenersi che, nel quadro di uno specifico rapporto di collaborazione tra istituzioni civili e religiose, sia compito del soggetto erogatore di vantaggi e/o provvidenze di varia natura specificare il livello e i termini della vincolatività dei comportamenti che il soggetto beneficiato dovrà tenere. Ma, ancora prima, può ritenersi che in via generale dovrebbe essere compito del legislatore individuare i doveri che gravano il soggetto beneficiato e specificare modi, limiti e destinatari dell'adempimento. Resta 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" da siffatti interventi legislativi. L'obiettivo non può essere altro che la piena, effettiva e verificabile corrispondenza tra la **solidarietà doverosa** di chi elargisce provvidenze e la **solidarietà responsabile** di quanti provvedono alla loro destinazione e, ancora di più, al loro concreto utilizzo.

Si tratta, in definitiva, di superare una concezione **corporativa e 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 accogliere un'idea **virtuosa e altruistica** della collaborazione 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 professati perché ne rispetta l'uguaglianza e ne promuove lo sviluppo della personalità, rimuovendo per tutti gli ostacoli che si frappongono.



\* \* \*

La solidarietà “dei moderni” nei suoi molteplici modi di esprimersi, va oltre i tradizionali schemi dell’assistenza e beneficenza (e “trova nel c.d. volontariato un ambito di applicazione quasi paradigmatico”): essa costituisce, in primo luogo, “un modo per concorrere a realizzare quella eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità”. In forza di questa connessione l’ambito di efficacia del principio di solidarietà, e così pure 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 istituzioni pubbliche e dei pubblici poteri».

Ma allora, che ne sarà del principio costituzionale d’indipendenza delle confessioni religiose nel loro ordine?

Questo principio, è noto, non comporta che l’esplicazione dei poteri correlati non incontri alcun limite nell’ordinamento dello Stato. L’indipendenza delle Chiese “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 “pieno” denota la volontà delle parti di assicurare il massimo livello di soddisfacimento all’esigenza di garantire un rispetto che “altro non può significare se non concreta attuazione” della “distinzione degli ordini distinti”.

Occorrerà, dunque, che le normative in materia di organizzazione, finalità, gestione e utilizzo delle risorse patrimoniali e finanziarie degli enti ecclesiastici, siano esse di derivazioni pattizia in senso stretto o unilaterali, si prefiggano di realizzare un bilanciamento soddisfacente delle opposte esigenze costituzionali dell’indipendenza delle confessioni nel loro ordine e dei doveri inderogabili di solidarietà, soddisfacendo l’impegno a prevenire ogni possibilità di conflitto tra le istituzioni.

Un intervento di questa portata potrà dovere bilanciare interessi di rilievo costituzionale non convergenti, e dovrà bilanciarli secondo i consueti criteri di ragionevolezza e proporzionalità. Come in ogni altro caso d’interessi costituzionalmente protetti che si presentino come “antagonisti”, il legislatore prima e l’interprete dopo dovranno assicurare la preminenza degli interessi generali (o con maggior grado di generalità), e dovranno 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”.

\* \* \*

In una prospettiva liberista si potrebbe affermare che i fini-valori racchiusi nella formula della solidarietà ai sensi dell’art. 2 Cost. valgano soltanto quali **limiti** negativi alle attività dei privati e delle istituzioni (statali e confessionali) che operano nell’ambito delle esperienze di fede (positive o negative): si è ricordato, infatti, che “altro è vietare un comportamento che vada contro un principio, e altro è imporre un comportamento perché conforme al principio”.

La prospettiva della laicità “in versione italiana”, vincolante non solo per i pubblici poteri ma anche per le istituzioni ecclesiastiche, induce a ritenere che non sempre basterà sollecitarle al rispetto di quei limiti, ma che si dovranno prospettare, in positivo, **istanze** di osservanza e adempimento di alcuni doveri, poiché è sempre più diffusa la consapevolezza che l’efficace tutela delle libertà di religione richiede da parte di tutti il compimento di “azioni positive”. Dalle istituzioni ecclesiastiche si potrà esigere di regola - ancora di più nei casi in cui i pubblici poteri ne facciano le destinatarie di legislazioni premiali e d’interventi di sostegno di varia natura, per il tramite di specifici interventi normativi di agevolazione o di erogazioni economico-finanziarie - che assumano e assolvano i correlati doveri di solidarietà a vantaggio della fruizione collettiva, o di fruizioni individuali a favore di soggetti svantaggiati, con il superamento di qualsivoglia prospettazione corporativistica.

La laicità positiva, in definitiva, non può esaurirsi nella legittimazione d’interventi promozionali a garanzia delle libertà di religione e di convinzione. “Una maggiore apertura verso nuovi spazi di libertà”, comporta che “parallelamente non [possano] non aprirsi nuovi orizzonti per una maggiore affermazione di doveri di solidarietà”. La laicità, nella declinazione che essa ha nella Repubblica, richiede di cogliere la correlazione tra diritti inviolabili e doveri inderogabili, tra libertà e responsabilità e ri-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 giuridica (di natura pubblicistica e civilistica) in caso di loro violazione.

\* \* \*

Non si può dimenticare, infine, che anche per la categoria "aperta" dei doveri inderogabili l'interprete soggiace a criteri di stretta interpretazione delle norme cui ricondurre valori e principi che sono a fondamento non generico di ognuno di essi.

In parole semplici, la categoria non può essere dilatata e applicata secondo le personali ispirazioni ideologiche e le quotidiane aspirazioni pratiche: la riserva di legge di cui all'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", e che dunque di regola spetta al legislatore dettare la disciplina degli obblighi di solidarietà prevedendo "doveri soltanto se funzionali alla realizzazione del principio di solidarietà o di altri interessi costituzionalmente protetti".

Occorre altresì una seconda avvertenza. La qualifica d'inderogabilità comporta che siffatti doveri debbano essere intesi come situazioni giuridiche di doverosità "rafforzata", ossia come doveri il cui "regime giuridico dovrebbe presentare ulteriori particolarità" che ne assistano e assicurino la vincolatività nei confronti di ogni soggetto: la *interpositio legislatoris*, che realizzi il necessario, auspicato passaggio dal principio alle regole, si rende necessaria a maggiore ragione per definire e articolare nel dettaglio questo particolare regime.

È compito di un legislatore non più "reticente" individuare gli obblighi, di derivazione pattizia e non, da imputare alle confessioni religiose e ai loro enti, e 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 enti ecclesiastici, 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 garantito l'assolvimento della funzione sociale di una proprietà siffatta.

\* \* \*



Occorre, per concludere, che sia rivisitata la funzione degli strumenti pattizi (oltre che della legislazione unilaterale a riguardo delle confessioni religiose) nella prospettiva e sul fondamento della solidarietà esigita dalla Costituzione, con l'auspicio che sia superata o ridotta la necessità del ricorso a strumenti coercitivi.

Una reciproca limitazione spontanea dell'indipendenza di ogni interlocutore nell'ordine suo proprio assicurerebbe a un modello di relazioni stato-chiese orientato in senso solidarista non solo l'attuale (indubitata) legittimazione, ma anche un rinnovato e più saldo pregio costituzionale.

È questa, credo, una delle sfide più promettenti affinché il dibattito su una laicità che tarda ad arrivare abbandoni il confronto sterilmente bellicoso sui temi dell'identità e dei valori non negoziabili, e torni alle quote più normali di analizzare limiti, contenuti e regole della leale collaborazione.

Chi vorrà raccogliere non solo questa, ma tutte le sfide che oggi sono il banco di prova di un diritto ecclesiastico vitale, non rivolto con fissità al passato, potrà (dovrà) percorrere un nuovo itinerario del pensiero giuridico, comune peraltro a molti altri giuristi. Un itinerario «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".

La solidarietà - lontana dalle contrapposizioni ideologiche e dagli scontri simbolici, tangibile nelle esigenze da soddisfare e negli interessi delle persone che chiedono di essere riconosciuti e tutelati - potrebbe favorire l'avvio di una laicità dialogante.