

**Soggetti *no profit* e compiti di interesse collettivo:
brevi riflessioni sul «nuovo» ruolo degli enti religiosi**

di *Marco Parisi*

Sommario: 1. Dallo Stato liberale alla crisi delle politiche di *welfare*. 2. Diritti sociali e servizi sociali: il valore costituzionale della promozione della persona umana. 3. L'associazionismo religioso nello sviluppo del "Terzo settore". 4. Considerazioni conclusive.

1. L'attività dei soggetti pubblici e privati impegnati nella realizzazione di servizi e di prestazioni finalizzate alla rimozione delle situazioni di bisogno e di disagio incontrate dalla persona umana nel corso dell'esperienza di vita ha, indubbiamente, nel territorio italiano radici molto profonde. Infatti, le iniziative promosse dai privati, le organizzazioni legate alla Chiesa Cattolica, le istituzioni dirette dai Comuni e dagli Stati preunitari costituiscono il variegato quadro d'insieme con cui il legislatore italiano sin dall'epoca liberale ha dovuto, necessariamente, misurarsi¹.

Così, caratterizzata dalla peculiare diffidenza nutrita dalla classe politica ottocentesca rispetto agli organismi espressivi del dinamismo sociale, la legislazione sulle Opere pie (legge 3 Agosto 1862, n. 753) e quella concernente le Istituzioni di assistenza e di beneficenza (legge 17 Luglio 1890, n. 6972) si presentano complessivamente permeate dall'intento di conseguire un risultato fondamentale per lo Stato unitario: la riconduzione delle attività di sollievo sociale in ambito pubblicistico e l'eliminazione delle istanze particolaristiche di cui le istituzioni private sono espressive. In quest'ottica, soprattutto la legge n. 6972/1890, per un verso, rafforza, rispetto alla pregressa legge n. 753/1862, il controllo pubblico sulle Opere pie, e, dall'altro, incrementa i poteri governativi, svuotando di significato e di reale potere l'azione degli organismi configurantesi come espressione delle comunità locali.

Il carattere marcatamente giurisdizionalista della legge crispina si rivela appieno, al di là della puntuale definizione di una rete capillare di regole e di controlli, anche attraverso la subordinazione ad una disciplina speciale delle istituzioni presentanti, contestualmente, fini caritativi e di culto, per le quali, in virtù del dettato dell'art. 70 della legge n. 6972/1890, si definisce l'obbligatoria trasformazione nell'ipotesi in cui il fine originario sia ritenuto (in base ad una valutazione ampiamente discrezionale delle pubbliche autorità) non più compatibile con gli interessi perseguiti dalla pubblica beneficenza. Tale evidente tentativo di compressione dei corpi intermedi si inserisce, altresì, nella logica, propria dell'epoca liberale, secondo cui gli interventi

¹P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Milano, 1988, p. 31, evidenzia l'agevole rilevanza in Italia, fino a tutta la prima metà dell'Ottocento, di una fitta rete di strutture associative di vario tipo, a dimostrazione di una notevole vitalità della società civile e della libertà di azione per l'iniziativa dei privati.

pubblici tesi al superamento degli stati di difficoltà delle popolazioni costituirebbero vere e proprie misure di polizia finalizzate, in primo luogo, alla conservazione dell'ordine pubblico².

Questo sistema – eccezion fatta per i provvedimenti in favore delle famiglie adottati nel ventennio della dittatura fascista (legge 10 Dicembre 1925, n. 2277) - rimane sostanzialmente inalterato fino agli anni Settanta, allorché il trasferimento di funzioni alle Regioni e l'accantonamento della logica tradizionale (basata sulla concezione della “beneficenza pubblica”) determinano lo scioglimento degli Enti comunali di assistenza (ECA), cardini strutturali del sistema creato nel 1862, e il conferimento delle relative competenze ai Comuni per espressa statuizione delle leggi regionali (art. 25, VIII comma, D. P. R. n. 616/1977). Tuttavia, benché l'attribuzione agli enti locali territoriali dei compiti di gestione dei “servizi di benessere” in favore della popolazione sia stata progressivamente sempre più ampia e puntuale, hanno continuato a restare di diretta competenza statale numerose competenze assistenziali (anche a causa della crescente diversificazione e moltiplicazione dei bisogni e delle richieste di intervento connesse al radicarsi dello Stato sociale), unitamente agli oneri concernenti la programmazione degli interventi da realizzarsi e al finanziamento degli stessi. Così, immediatamente dopo il compimento del processo di regionalizzazione, si è posta l'esigenza di una ridefinizione complessiva della materia, necessitata dall'assenza di un quadro certo di principi, obiettivi ed indicazioni normative, stante la preesistente stratificazione legislativa – a cui si è dovuta la nascita di enti di diverso tipo, la creazione di peculiari regimi di assistenza per determinate categorie, la definizione di diversificate forme di previdenza sociale per settori³ – e la mancata coordinazione tra la legislazione regionale e quella generale statale⁴.

L'avvio del processo riformatore, tuttavia, si rivela lento, in quanto è solo negli anni Novanta (con il concretarsi di una situazione emergenziale, evidenziante l'assoluta necessità del superamento della crisi politica, economica e finanziaria involgente l'intero pregresso sistema di sicurezza sociale) che le pubbliche istituzioni si trovano a dover ripensare l'assetto consolidato e

² V. TOZZI, *Riforma amministrativa ed interessi religiosi. Il riassetto dell'assistenza e della beneficenza*, Napoli, 1983, p. 71, sottolinea come la nota saliente della legislazione adottata in epoca liberale sia costituita da una latente ostilità verso tutte le forme di autonomia, «(...) sia nel senso della sostanziale esclusione degli enti territoriali dall'esercizio dei poteri amministrativi di governo» nell'erogazione dei servizi tesi ad appagare le esigenze dei consociati, «(...) in favore della trama dei poteri dello Stato centrale, ancorché incarnati dagli uffici periferici di questo (Intendenti, Governatori, Prefetti, Deputazioni provinciali, Giunte provinciali amministrative, Consigli e Commissioni Provinciali); sia nel senso del netto distacco dei patrimoni e delle attività destinate a finalità di beneficenza dalla sfera della autonomia privata».

³ In riferimento a ciò, è opportuno ricordare come il modello italiano di *welfare* sia, tradizionalmente, orientato alla protezione del lavoratore, e non del cittadino *tout court*, caratterizzandosi per l'impiego di strumenti di tipo contributivo-assicurativo e per l'adozione di misure e strumenti contraddistinti dal carattere della episodicità, estesi categoria per categoria senza che possa rinvenirsi un progetto d'insieme. Dal riferimento alla posizione lavorativa come parametro valutativo delle misure e degli interventi da adottarsi è conseguita, per un verso, una evidente incompletezza del sistema (non in grado di garantire tutela ai bisogni che non siano direttamente riconducibili al mercato del lavoro), e, per un altro, la configurazione in termini previdenziali e lavorativi delle misure e degli interventi preventivati per le situazioni di bisogno non connesse, in modo diretto, all'attività lavorativa. Al riguardo vedi S. CASSESE, *L'incompletezza del «Welfare State» in Italia*, in *Politica del diritto*, 1986, 2, pp. 253 e ss.

⁴ Secondo V. TOZZI, *Istituzioni ecclesiastiche, caritative e non profit, loro rapporti con la Chiesa, lo Stato, la società civile ed il mercato*, in AA. VV., *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, vol. II, Milano, 2000, p. 1634, il riparto delle attribuzioni effettuato in sede di attuazione della riforma regionale (compiti di coordinamento e di indirizzo allo Stato, attraverso la definizione di principi generali nelle materie conferite alla competenza degli enti territoriali decentrati; compiti programmatici alle Regioni; compiti di gestione diretta dei servizi ai Comuni) non si è realizzato concretamente con la medesima chiarezza della sua rappresentazione normativa. Infatti, ad avviso dell'Autore, la mancata emanazione di una riforma della finanza locale ha reso meno chiara la distribuzione dei poteri fra i differenti livelli della pubblica amministrazione, determinando l'intervento diretto di alcune amministrazioni regionali nell'attività di gestione dei servizi sociali, grazie all'ausilio costituito dall'impiego della leva finanziaria o dall'adozione di provvedimenti normativi non rispettosi della divisione di competenze e di poteri stabilita dalla legislazione nazionale.

individuare nuove formule di intervento in ambito sociale⁵. Così, la crisi delle tradizionali politiche di *welfare* e l'inderogabile rispetto degli obblighi comunitari di controllo della spesa pubblica⁶ (in particolare, di quella sanitaria e previdenziale) danno luogo ad un progressivo ritiro dello Stato dal mercato economico e, contestualmente, consentono l'avvio di un vasto programma di privatizzazioni.

Nel settore dei servizi sociali, le istanze riformatrici si affermano, dapprima, con la creazione del *Fondo nazionale per le politiche sociali* (art. 59, 44° comma, della legge n. 449/1997; art. 133 del d.lgs. n. 112/1998), in cui confluiscono le risorse già previste in favore dei diversi fondi preposti ad interventi di settore, e l'originale invenzione del *reddito minimo di inserimento* (art. 59, 47° e 48° comma, della legge n. 449/1997), proseguendo con la ridefinizione del ruolo delle autorità pubbliche centrali nel processo di realizzazione del c.d. "federalismo amministrativo a Costituzione invariata", con cui si è operato un massiccio decentramento di funzioni dallo Stato centrale alle istituzioni locali⁷.

In questo quadro, sembra opportuno far riferimento alla recente istituzione di una amministrazione statale *ad hoc* per le politiche di *welfare*: il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (art. 45 del d.lgs. 30 Luglio 1999, n. 300). La creazione di tale nuovo dicastero sembrerebbe giustificata dall'intento di riunire in un'ottica unitaria, nel perseguimento della finalità costituzionale della protezione della persona umana, compiti di diverso tipo (tutela della salute, politiche per la famiglia, politiche attive del lavoro, ecc.) dispersi tra diverse amministrazioni pubbliche e, sovente, espliciti solo in favore di determinate categorie di consociati⁸.

Tuttavia, è con l'adozione della legge 8 Novembre 2000, n. 328, che il legislatore provvede a colmare le lacune normative e i deficit di coordinazione in materia di servizi sociali, dettando un articolato insieme di principi per la positiva creazione ed attuazione di un sistema assistenziale in

⁵ L. TORCHIA, *Sistemi di welfare e federalismo*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 4, pp. 715-716, ritiene che le notevoli modificazioni realizzatesi nelle condizioni di vita delle popolazioni insediate nei Paesi sviluppati nel corso degli ultimi decenni hanno dato vita a delle società del tutto diverse da quelle in cui i tradizionali sistemi di *welfare* si trovavano ad operare. Inoltre, l'innalzamento dell'età media e della speranza di vita, la diminuzione delle nascite, la crescente presenza delle donne nel mondo del lavoro, la progressiva modificazione delle tecniche di produzione hanno contribuito a rendere le pregresse politiche sociali sempre meno sostenibili, sia dal punto di vista della loro concreta legittimazione che quanto al loro finanziamento. A ciò, secondo l'Autrice, si è aggiunta la constatazione dell'incapacità dei sistemi di *welfare* finora creati nella copertura dei nuovi bisogni socialmente rilevabili e, allo stesso tempo, la tendenza alla tutela incondizionata dei diritti consolidati (trasformati in autentici privilegi intoccabili).

⁶ Nell'opinione di A. MANZELLA, *Lo Stato «comunitario»*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 2, pp. 280-281, alla base del rapporto di integrazione tra l'assetto costituzionale economico dei singoli Stati membri e l'ordine economico- costituzionale dell'Unione Europea sarebbe rinvenibile una precisa funzionalizzazione della politica economica dei Governi nazionali agli obiettivi comunitari (ciò, da un punto di vista eminentemente giuridico, per espressa indicazione degli artt. 98 e 99 TCE). Ne consegue l'obbligatorietà per le istituzioni politiche statuali del rispetto dei principi fondamentali della "Costituzione economica" europea, ovvero: le libertà di circolazione, il principio del mercato unico europeo, il divieto di eccessivi disavanzi pubblici, la qualità della spesa pubblica, la certezza del diritto e dei processi. A ciò si aggiungano le ulteriori rigidità imposte dall'adozione della moneta comune, tali da esigere la realizzazione di politiche di bilancio nazionali conformi ai parametri di compatibilità fissati in sede comunitaria.

⁷ L. VANDELLI, *La riforma Bassanini e "la trasformazione in senso federale dello Stato a Costituzione vigente"*, in R. BOTTA (a cura di), *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiasticistico dopo il D. Lgs. 31 Marzo 1998, n. 112*, Torino, 2001, p. 3.

⁸ Ricordiamo, tuttavia, che l'art. 1 del primo decreto legge adottato dal Governo Berlusconi II (d.l. 12 Giugno 2001, convertito con modificazioni, in legge 3 Agosto 2001, n. 317), procedendo ad una ridefinizione del numero dei Dicasteri, ha ricostituito i soppressi Ministeri della Sanità (oggi denominato Ministero della Salute) e delle Comunicazioni.

grado di conciliare le esigenze di contenimento della spesa pubblica con il massimo soddisfacimento dei bisogni socialmente rilevabili⁹.

2. Le annose difficoltà incontrate dal legislatore nella sistemazione normativa degli interventi di sollievo dagli stati di disagio della popolazione sembrano essere dovute, in modo non marginale, alla stretta connessione di tale tema con alcuni aspetti fondamentali del moderno costituzionalismo.

In questo contesto, infatti, i servizi sociali sono considerati come dei veri e propri diritti, stante la loro strumentalità nel conferire un contenuto concreto alla libertà e, di conseguenza, nel cospirare positivamente per la più compiuta realizzazione della personalità dei consociati. Ovvero, i diritti sociali, congiuntamente ai diritti di libertà, contribuirebbero a definire in modo netto la fisionomia dello Stato democratico contemporaneo, esaltandone non solo la naturale tendenza alla positivizzazione e alla garanzia dei diritti, ma anche al concreto inveramento delle condizioni minime necessarie per consentire a ciascun consociato la partecipazione politica e il godimento delle libertà assistite da tutela costituzionale¹⁰.

Così, la presenza nella nostra Costituzione di un nutrito catalogo di diritti sociali – tutela della famiglia (art. 31), diritto alla salute e alla salubrità dell'ambiente (art. 32), diritto all'istruzione (artt. 33-34), tutela del lavoro (artt. 35-37), diritto alla previdenza e all'assistenza (art. 38) – testimonierebbe la consolidata consapevolezza della democrazia contemporanea che l'attribuzione ad ogni persona umana di pari opportunità di autorealizzazione debba postulare, necessariamente, la realizzazione di condizioni economiche e sociali (sia a livello collettivo che individuale) tali da permettere ai consociati la concreta fruizione dei diritti civili e politici. In questa prospettiva, i servizi sociali rappresentano le indispensabili strutture deputate al soddisfacimento di bisogni e di interessi fondamentali, la cui mancata garanzia renderebbe inutile e priva di senso anche la predisposizione dei diversi meccanismi di partecipazione alla vita della collettività organizzata, poiché l'apprestamento di minime condizioni di eguaglianza per tutti è ritenuta ineludibile per il corretto funzionamento della convivenza democratica¹¹.

L'elemento centrale da cui non può prescindere, dunque, è, senza dubbio, la persona umana con i suoi bisogni e i suoi diritti; il dato giuridico, invece, è rappresentato dalle disposizioni della Carta costituzionale (artt. 1-4) strutturanti la complessiva articolazione dell'ordinamento sui

⁹ Senza dubbio, la riforma dell'assistenza contribuisce a colmare il vuoto normativo denunciato fin dalla prima regionalizzazione del 1972, ed acuitosi, come si è detto, dopo il secondo trasferimento di funzioni previsto dal D.P.R. n. 616/1977, con cui è stato modellato il decentramento per settori organici. Del resto, questa carenza sembra aver conosciuto una ulteriore accentuazione a causa della natura della legislazione in materia di interventi sociali, che ha sempre assunto la prevalente configurazione di legislazione di spesa e non di disciplina degli interventi. Al riguardo cfr. R. FINOCCHI, *L'istituzione del sistema integrato dei servizi sociali*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2001, 2, p. 113; M. PARISI, *La riforma dell'assistenza: note ricostruttive e prime riflessioni sulla legge n. 328/2000*, in *Annali*, 3, 2001, pp. 331-335.

¹⁰ A. GUARINO, *La democrazia e il futuro*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, p. 535, evidenzia la centralità del legame esistente fra democrazia e libertà della persona umana, la cui effettività può essere assicurata solo se nell'organizzazione politica della convivenza sociale risultino sostanzialmente omogenee le condizioni di vita e se (a completamento della generica garanzia di libertà) a tutti i consociati sia garantito il lavoro, l'istruzione, l'assistenza e la previdenza.

¹¹ F. MODUGNO, voce *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1991, p. 3, ricorda come l'affermazione costituzionale della *pari dignità sociale* dei consociati (art. 3, comma I, Cost.) implichi non solo l'astratta eguaglianza di fronte alla legge, ma soprattutto una «(...) parità di situazioni di partenza, che andrebbe il più possibile mantenuta per consentire alle persone di svilupparsi liberamente» all'interno del comune orizzonte rappresentato dalla tavola dei valori costituzionali. Così, secondo l'Autore, solo una parità sostanziale nel godimento dei diritti e delle libertà fondamentali consentirebbe a ciascuno la fruizione delle possibilità di concreta partecipazione ai benefici della vita associata.

principi di libertà, eguaglianza e solidarietà¹². Ovvero, è la Costituzione nel suo insieme che, proponendo una rinnovata configurazione dell'amministrazione come funzione e non come potere, conferisce rilievo alla naturale attitudine dei servizi sociali nel contribuire alla rimozione delle condizioni ostacolanti, di fatto, l'eguaglianza sostanziale tra i consociati ed impedenti il pieno sviluppo della personalità umana¹³.

La stretta connessione, operata nella Costituzione repubblicana tra i diritti sociali e l'esigenza di protezione della persona umana (di importanza centrale nell'edificio politico-costituzionale concepito dal legislatore costituente del 1948)¹⁴, consente la configurazione degli ambiti di vita sociale e comunitaria, presupposti dagli stessi diritti sociali, come strutturalmente indipendenti e intangibili *ex parte publice*¹⁵. Più precisamente, il riconoscimento costituzionale dei diritti sociali mirerebbe a conferire alle situazioni di vita (individuale e sociale) implicate dalle disposizioni in parola il carattere dell'invulnerabilità, in virtù dell'agevole rilevabilità di un diretto collegamento con l'obiettivo prioritario della Carta Fondamentale, ovvero la tutela e la promozione della personalità umana¹⁶. Ne consegue che l'articolato insieme dei diritti sociali, in quanto concernente diversi ambiti esistenziali di azione dell'Uomo (famiglia, lavoro, scuola), si dimostrerebbe in grado di vincolare l'attività dei pubblici poteri e di contribuire, insieme alle libertà civili e ai diritti fondamentali della persona umana, a proporsi quali fondamentale elemento informatore della società pluralistica contemporanea¹⁷.

¹² Come acutamente sottolineato da F. RIMOLI, voce *Pluralismo*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXIII, Roma, 1990, p. 13, la Costituzione repubblicana, attraverso il dettato dell'art. 2, evidenzerebbe l'esistenza di un'intima connessione tra i diritti inviolabili della personalità umana e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Tale legame, secondo l'Autore, costituirebbe il fulcro dell'intera costruzione dello Stato democratico pluralista, nel quale la funzione nomopoietica appare vincolata al rispetto delle regole della partecipazione e del principio di eguaglianza tra i singoli consociati, tra questi e le formazioni sociali, ed infine tra le stesse formazioni sociali.

¹³ Tale ruolo dei servizi sociali sarebbe giustificato, indubbiamente, dall'inesistenza di una reale omogeneità delle condizioni di partenza di tutti i cittadini, di cui la Costituzione del 1948 sembrerebbe prendere atto attraverso il capoverso dell'art. 3, ove assegna alla Repubblica il compito *di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*.

¹⁴ P. LILLO, *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Torino, 2001, pp. 81 e ss., evidenzia come la persona umana sia considerata il valore centrale ed essenziale dell'intera costruzione ordinamentale repubblicana, dotato di una priorità assoluta e di una precedenza naturale, sia sul piano logico che su quello assiologico, rispetto alla stessa istituzione statale, concepita ora in funzione di servizio delle esigenze e dei bisogni primari dell'Uomo. Ovvero, l'Autore ricorda come, attraverso un capovolgimento dell'impostazione pregressa all'avvento del regime repubblicano (secondo cui tutti i consociati dovevano piegarsi ai "superiori interessi" dello Stato), la Carta costituzionale riconosca un primato di valore e una centralità sistematica alla persona umana, ritenuta essere la "causa", la ragion d'essere, il fulcro, il fondamento primo e il fine ultimo della convivenza organizzata. Nel medesimo ordine d'idee anche L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, 1, p. 45, ad avviso della quale il valore della personalità umana va a costituire, in modo chiaro, l'elemento centrale intorno al quale è organizzato l'assetto complessivo della democrazia repubblicana. Così, secondo l'Autrice, il principio della distinzione dei poteri, gli istituti giuridici della legalità dell'amministrazione, della riserva di legge e della rigidità costituzionale risulterebbero funzionali al soddisfacimento dell'esigenza di un'adeguata tutela delle libertà fondamentali e di protezione rispetto ad eventuali ipotesi di esercizio arbitrario del potere. Da ultimo, in argomento, sia consentito anche rinviare a M. PARISI, *Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo: riflessioni sulla legislazione negoziata con le Confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in M. PARISI (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, Napoli, 2003, pp. 14-18.

¹⁵ S. GAMBINO, *Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 1, pp. 68-69.

¹⁶ A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XI, Roma, 1997, p. 14.

¹⁷ P. LILLO, *Diritti fondamentali e libertà della persona*, cit., p. 129, evidenzia la funzionalità dei diritti sociali alla realizzazione di uno sviluppo armonioso del tessuto sociale nel suo complesso, tale da favorire non solo il perseguimento della priorità d'ordine e di valore costituzionalmente assegnata alla persona umana, ma anche

3. Il modello di Stato disegnato dalla Costituzione del 1948 ha consentito, come si è già accennato, la creazione di un sistema di sicurezza sociale fondato sulla realizzazione di specifici interventi delle istituzioni pubbliche, finalizzati al superamento degli stati di disagio sociale della popolazione, e caratterizzato dalla previsione delle strutture necessarie a consentire la piena effettività dell'obiettivo costituzionale della promozione della persona umana.

Tuttavia, la scelta del legislatore costituente di inserire l'assolvimento dei compiti di sollievo sociale nel novero delle attività primarie dello Stato (art. 38, IV comma, Cost.) non deve ritenersi sintomatica di una tendenza monopolistica dei pubblici poteri all'azione esclusiva nel settore dell'assistenza sociale. Infatti, l'esplicita previsione della libertà dell'assistenza privata (art. 38, u.c., Cost.), contestuale all'indicazione della necessaria istituzione di *organi ed istituti predisposti (...)* dallo Stato (art. 38, IV comma, Cost.), consente l'esistenza di soggetti diversi da quelli pubblici esplicanti, in piena autonomia, compiti di intervento solidale concorrenti con quelli ascrivibili alla potestà statale¹⁸.

Così, nel sistema di economia mista prefigurato in sede di elaborazione della Carta costituzionale, si è affermata progressivamente la tendenza ad una continua e fattiva collaborazione tra la pubblica potestà e la società civile, entrambe vincolate dal principio solidaristico (che informa di sé l'intera Costituzione repubblicana¹⁹) ad operare positivamente per la concretizzazione del "bene comune"²⁰. In piena coerenza con tale prospettiva, è conseguita l'impossibilità per l'ordinamento statale di negare ai più differenti gruppi politici ed ideologici (nel cui insieme rientrano, senza dubbio, anche i movimenti ad ispirazione religiosa e le organizzazioni confessionali) la libertà di realizzazione di attività di sollievo sociale, strumentali al perseguimento dell'obiettivo strategico del miglioramento della personalità umana²¹. Anzi, sembra ormai essere un dato di fatto acquisito che l'ampliamento della sfera di partecipazione di soggetti diversi dallo Stato nell'erogazione di servizi di utilità collettiva abbia, con il passare del tempo, assunto proporzioni notevoli, al punto da riempire la distanza tradizionalmente separante l'ambito pubblico da quello privato²².

A testimonianza di ciò sembra esservi, indubbiamente, la nascita di un nuovo polo, denominato "Terzo settore", contraddistinto dall'obiettivo della creazione di un sistema di "economia sociale"²³ collocantesi in posizione di distinzione (sebbene non di netta alterità) rispetto

un'equilibrata configurazione pluralistica della convivenza organizzata. Nella medesima prospettiva anche A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XI, Roma, 1989, p. 24.

¹⁸ A tal riguardo vedi M.C. FOLLIERO, *L'assistenza e la beneficenza tra legislazione e diritto costituzionale vivente*, Salerno, 1990, pp. 160-163.

¹⁹ F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, pp. 83-93.

²⁰ Sul concetto di "bene comune" e sulla sua evoluzione storico-giuridica si rinvia all'interessante contributo di G.B. VARNIER, *Felicità e bene comune nella trasformazione dell'identità italiana*, in M. PARISI (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, cit., pp. 177-210.

²¹ S. MAZZA, *Enti di assistenza e beneficenza di natura ecclesiastica e garanzie costituzionali*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1982, 3, pp. 319 e ss., ricorda come il conferimento di compiti di intervento in ambito sociale alle sole strutture pubbliche possa compromettere gli sforzi tesi alla realizzazione del fine della promozione umana, poiché la neutralità che distingue gli interventi posti in essere dai pubblici poteri potrebbe risultare non appagante per i consociati che aspirerebbero alla fruizione di un servizio ideologicamente qualificato. In ossequio a tale esigenza, secondo l'Autore, la Carta costituzionale ha concepito un sistema di sicurezza sociale implicante, accanto a quella statale, l'azione dei corpi intermedi.

²² V. TOZZI, *Istituzioni ecclesiastiche, caritative e non profit, loro rapporti con la Chiesa, lo Stato, la società civile ed il mercato*, cit., p. 1641.

²³ Con il termine "economia sociale" si tenderebbe ad indicare l'attività di organismi appartenenti al campo economico esplicanti attività produttive tese a destinare risorse per la soddisfazione di bisogni collettivi. Sostanzialmente, in questa prospettiva si realizza anche una diversa configurazione dell'attività di impresa, ritenuta non

all'economia di mercato. Infatti, il carattere identificativo della variegata realtà sociologica presupposta dal fenomeno del crescente attivismo delle soggettività private nella realizzazione di interventi di assistenza sociale è dato dallo spirito solidaristico, ispirante l'attività effettivamente esplicata dai soggetti del *Third Sector*²⁴.

La progressiva implementazione del settore *no profit*, indotta anche dalla cronica insufficienza delle risorse e dalla moltiplicazione dei bisogni da soddisfare quali tratti distintivi della contemporanea crisi dello Stato sociale, ha consentito l'inquadramento degli enti religiosi nel sistema delle attività di utilità sociale (legge n. 266/1991 sul volontariato; legge n. 381/1991 sulle cooperative sociali)²⁵. In questo senso, la figura che ha ottenuto una più specifica caratterizzazione è quella dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, frutto della legislazione concordata tra lo Stato, la Chiesa Cattolica e le diverse Confessioni religiose acattoliche. Tale figura - caratterizzata dal perseguimento, in modo costitutivo ed essenziale, del fine di religione o di culto e dall'appartenenza ad una realtà confessionale²⁶ -, in virtù delle disposizioni del decreto legislativo n. 460/1997, oltre a confluire nell'ampia categoria degli enti non commerciali²⁷, può fruire della facoltà di assumere la qualifica di Onlus (organizzazione non lucrativa di utilità sociale)²⁸.

più solo un meccanismo economico in grado di produrre profitto, ma soprattutto un sistema articolato dove imprenditorialità e risorse umane collaborano per la realizzazione dei loro fondamentali bisogni e di quelli della società nel suo complesso, alla luce di una tensione di matrice etica e solidaristica. In merito cfr. G. RIVETTI, *Non profit. Profili ecclesiasticistici e statuali. Nuove prospettive*, Milano, 2003, pp. 37-41.

²⁴ A testimonianza dell'importanza assunta dalle attività di utilità sociale, caratterizzate in senso solidaristico, può citarsi l'approvazione nella recente delega governativa per la riforma fiscale della cd. *De Tax*, con cui si intenderebbe favorire la detassazione delle iniziative di carattere etico e solidale attraverso l'esclusione dalla base imponibile Iva (e da ogni altra imposizione) dello sconto etico accordato dal soggetto passivo d'imposta al consumatore finale.

²⁵ D'altronde l'impegno degli enti religiosi nei campi tipicamente *no profit* (assistenza, sanità, beneficenza, istruzione) si configura come un naturale sviluppo degli ideali di natura spirituale e come effettiva concretizzazione del messaggio evangelico, attuato per mezzo dell'offerta di servizi sociali in favore di tutti i consociati (soprattutto di quelli maggiormente svantaggiati). Inoltre, come si è detto, la presenza delle organizzazioni confessionali nel campo dell'assistenza costituisce una realtà antica e storicamente radicata, che non è mai venuta meno neanche con la progressiva sottrazione delle attività assistenziali dalla sfera di influenza della Chiesa e con l'affermazione del modello di Stato sociale proposto dalla Costituzione del 1948. Sul punto vedi M.C. FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra welfare state e welfare community. La transizione*, Torino, 2002, pp. 44-48.

²⁶ Ricordiamo che la legge 20 Maggio 1985, n. 222, (artt. 1-2) ha previsto il riconoscimento in persona giuridica degli enti della Chiesa Cattolica *costituiti o approvati dall'autorità ecclesiastica, aventi sede in Italia, i quali abbiano fine di religione o di culto*, evidenziando la necessità che tale fine risulti essere *costitutivo ed essenziale dell'ente, anche se connesso a finalità di carattere caritativo previste dal diritto canonico*. Disposizioni di analogo tenore sono previste dalle leggi di approvazione delle Intese stipulate con varie Confessioni religiose acattoliche presenti nella società italiana. Ciò, pertanto, ha indotto la dottrina maggioritaria alla identificazione di una figura unitaria di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto. In proposito cfr. L. MUSSELLI e V. TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Roma-Bari, 2000, pp. 208-226.

²⁷ Conformemente al dettato del Testo unico delle imposte sui redditi (TUIR), modificato dal decreto legislativo n. 460/1997 (art. 87), vengono definiti come non commerciali *gli enti pubblici e privati diversi dalle società ... che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali*, con l'indicazione che per oggetto principale si intende l'attività essenziale per realizzare direttamente gli scopi primari indicati dalla legge, dall'atto costitutivo o dallo statuto. Di conseguenza, l'ente ecclesiastico, in ragione degli scopi primari indicati dalla legge (ovvero, quelli di religione o di culto), è ente non commerciale. A tal riguardo si rinvia a M.C. FOLLIERO, *Degli enti ecclesiastici e delle onlus (conservazione e infrazione, contesto e contrasto: i quattro cantoni degli enti ecclesiastici)*, in *Quaderni della Scuola di specializzazione in diritto ecclesiastico e canonico*, 5, 1998, pp. 118-119.

²⁸ L'art. 10, comma 9, del decreto legislativo n. 460/1997 attribuisce la qualifica di Onlus anche agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti in persona giuridica in base ad accordi con le Confessioni religiose, consentendo loro lo svolgimento delle attività caratterizzanti dell'ente ecclesiastico (culto e religione), accanto a quelle di immediata utilità sociale (assistenza sociale e socio-sanitaria, beneficenza, istruzione, formazione, sport dilettantistico, tutela e valorizzazione delle cose di interesse artistico e storico, tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, promozione della cultura e dell'arte, tutela dei diritti civili, ricerca scientifica di particolare interesse sociale).

La cooptazione delle soggettività religiose nella realizzazione di attività di interesse collettivo è, peraltro, proseguita nell'ambito della più recente legislazione amministrativa. In questo senso, una significativa tendenza alla valorizzazione delle entità ascrivibili al "privato-sociale" si rinviene nel già citato decreto legislativo n. 112/1998, ove, nel conferire alle Regioni e agli enti locali una vasta serie di competenze in materia di assistenza sociale (artt. 131 e 132 del d. lgs. n. 112/1998), si prefigura chiaramente (e ben prima del suo positivo inserimento nella Carta Fondamentale attraverso la revisione operata con la legge costituzionale n. 3/2001) la valorizzazione del principio di sussidiarietà, nella sua valenza sia verticale che orizzontale. Soprattutto nell'ottica della sussidiarietà orizzontale, la previsione di una effettiva pluralità di servizi tra cui i consociati siano messi in condizione di scegliere, sembrerebbe postulare la piena partecipazione delle più diverse formazioni sociali (anche ad ispirazione religiosa) al perseguimento degli obiettivi costituzionali della promozione della personalità umana e della realizzazione del "bene comune"²⁹.

È questo il contesto normativo in cui va ad inserirsi la già menzionata legge n. 328 dell'8 Novembre 2000, costituente la prima riforma legislativa organica dei servizi di assistenza, tesa ad inserire i molteplici interventi di sollievo sociale in un modello compiuto ed efficiente di integrazione sociale e solidale. A tal fine, infatti, l'art. 1 della legge n. 328/2000, proponendo un catalogo meramente esemplificativo delle situazioni di disagio e di malessere incidenti negativamente sull'esistenza dei consociati, prefigura l'attivazione di una rete integrata di servizi e prestazioni sociali in cui – con i caratteri propri di una logica cooperativa – si contempla l'intervento dei soggetti pubblici, privati e del "Terzo settore". In questo senso, viene esplicitamente contemplata la cooptazione degli enti delle Confessioni religiose con cui lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese³⁰, coinvolti nell'azione di programmazione, organizzazione e di gestione del nuovo sistema integrato di interventi sociali (artt. 1-5 della legge n. 328/2000).

Sulla scia della legge di riforma dell'assistenza, si inserisce il successivo provvedimento del 7 Dicembre 2000, n. 383, avente ad oggetto la disciplina giuridica delle associazioni di promozione sociale. Con esso, infatti, perseguendo l'obiettivo della definizione di un quadro unitario di riferimento per la regolamentazione delle associazioni di utilità sociale, si prosegue nel coinvolgimento degli enti confessionali e degli organismi associativi spiritualmente qualificati nella realizzazione di finalità di carattere sociale, civile e culturale. Infatti, benché la legge n. 383/2000 non menzioni esplicitamente i gruppi e i movimenti religiosi, la loro cooptazione sembra essere priva di dubbi, soprattutto in virtù della generalizzata estensione delle norme di disciplina in favore

²⁹ L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2000, 1, p. 113, ricorda come una delle primissime leggi regionali di attuazione del d.lgs. n. 112/1998, ovvero la L. Regione Lombardia n. 168/1998, abbia proceduto ad una puntuale valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Paradigmatico, in questo senso, è il testo dell'art. 9 del provvedimento in questione, ai sensi del quale si prevede che *in attuazione del principio di sussidiarietà, la Regione, le province, i comuni, le comunità montane e le autonomie funzionali svolgono e coordinano l'attuazione delle attività e dei servizi di loro competenza promuovendo e valorizzando nel modo più ampio ed esteso, l'apporto delle formazioni sociali e dei soggetti privati, con particolare riferimento alle strutture rappresentative della società civile e agli organismi senza finalità di lucro.*

³⁰ La tendenza legislativa attuale a circoscrivere il numero dei soggetti religiosi coinvolti nell'esplicazione di attività di utilità sociale sembra essere consolidata, avendo un suo autorevole precedente nell'art. 10, comma 7, del decreto legislativo n. 460/1997. In tal modo, «(...) l'esistenza di accordi diventa (...) una precisa carta d'accesso a discipline di favore, o meglio ancora un requisito aggiuntivo richiesto agli enti caratterizzati in senso religioso o confessionale», contribuendo «(...) a radicalizzare le diseguglianze tra Confessioni con e senza intesa, come anche a consolidare in sede ordinamentale una nozione stretta di ente religioso, modellandola su quella di derivazione patrizia». Così si esprime P. FLORIS, *Le nuove stagioni del diritto ecclesiastico. La dinamica attuale delle fonti di disciplina negli interventi della Corte costituzionale e del legislatore*, in AA. VV., *Studi economico-giuridici in memoria di Lino Salis*, vol. LVIII, Torino, 2000, pp. 684-685.

di tutte le espressioni dell'associazionismo sociale contraddistinte dal perseguimento di finalità non lucrative e dall'esplicazione di compiti di utilità collettiva (artt. 1-2 della legge n. 383/2000)³¹.

L'insieme dei provvedimenti fin qui ricordati ha, positivamente, cospirato per l'adozione della recente legge 1° Agosto 2003, n. 206, recante *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo*. Infatti, tale provvedimento, inserendosi nella prospettiva della legislazione pregressa, permette il riconoscimento e il sostegno della mano pubblica in favore delle attività di rilievo sociale poste in essere, *mediante le attività di oratorio o attività similari, dalle parrocchie e dagli enti ecclesiastici della Chiesa Cattolica*, nonché dagli enti legati a gruppi confessionali con cui lo Stato è giunto alla definizione bilaterale dei reciproci rapporti (art. 1 della legge n. 206/2003). Ora, pur suscitando perplessità la reiterata scelta del legislatore di limitare (ancora una volta) il conferimento delle proprie incentivazioni alle entità espressive di organizzazioni confessionali socialmente più "rassicuranti" (quali risultano essere quelle beneficiarie del riconoscimento operato attraverso l'accordo con la potestà statale *ex art. 8, III comma, Cost.*)³², tuttavia, la legge n. 206/2003 si distingue per l'attenzione che i pubblici poteri sono, in virtù del provvedimento in parola, in condizione di manifestare nei confronti delle espressioni associative spiritualmente orientate, fattivamente operanti nella erogazione di interventi in risposta agli stati di disagio sociale ed alle esigenze di benessere della popolazione.

Il processo, fin qui descritto, di continuo coinvolgimento delle realtà associative del "Terzo settore" nell'esplicazione di compiti di interesse collettivo sembra conoscere, attualmente, una ulteriore accelerazione in virtù del rilievo costituzionale assunto, di recente, dal principio di sussidiarietà orizzontale. Infatti, la cooptazione delle soggettività del "privato-sociale" nell'esplicazione delle funzioni di carattere amministrativo conferite all'esclusiva disponibilità degli enti pubblici territoriali (artt. 117-118 Cost., come modificati dalla legge costituzionale n. 3/2001), consente, rispetto alle determinazioni della legislazione ordinaria adottata nell'ultimo quindicennio, una effettiva valorizzazione delle risorse sociali presenti nel contesto socio-economico nazionale³³. Infatti, se nel primo comma del nuovo testo dell'art. 118 Cost. il principio di sussidiarietà è preso in considerazione come mero criterio di ripartizione delle competenze amministrative, è nel quarto comma che il profilo orizzontale della sussidiarietà ha modo di dispiegarsi in una declinazione molto positiva. Infatti, tale principio sembra proporsi non tanto come criterio di preferenza delle iniziative dei singoli e delle loro formazioni associative, quanto come stimolo per i Comuni, le

³¹ Sia consentito rinviare, per approfondimenti, a M. PARISI, *Gli enti religiosi nella trasformazione dello Stato sociale*, Napoli, 2004, pp. 153-159.

³² Del tutto apprezzabile è la posizione di M. VENTURA, *Regolazione pubblica del religioso. La transizione tra simboli e realtà*, in M. PARISI (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, cit., pp. 215-216, il quale evidenzia come l'attuale sistema pubblico di regolazione del fenomeno religioso presenti un'impronta tipicamente piramidale. Infatti, secondo l'Autore, «la confessione più influente si vede riconosciuto uno statuto doppiamente privilegiato: nella forma (perché pattizio e garantito dal diritto internazionale e dalle Costituzioni con l'esplicita previsione dell'art. 7 secondo comma), e nel contenuto (perché riconosce alla Chiesa Cattolica vantaggi, a cominciare dall'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica, negati ad ogni altra Confessione). Altre Confessioni ammesse a stipulare intese con lo Stato hanno uno statuto peggiore di quello della Chiesa Cattolica, ma migliore di quello delle Confessioni senza intesa (statuto peraltro conseguito per via bilaterale, ma privo di status internazionale). Altre Confessioni sono riconosciute in quanto tali, ma godono di diritti limitati previsti da una legge unilaterale dello Stato (la nota legge n. 1159 del 1929 sui culti ammessi). In fondo alla piramide troviamo gruppi religiosi che, per motivi diversi, non sono riconosciuti quali Confessioni religiose dallo Stato e vivono dunque nell'anonimato, prive di specifiche e particolari tutele giuridiche. Il sistema, evidentemente, ha una sua razionalità. Premia i più forti, riconosce allo Stato il diritto di selezionare i soggetti religiosi da favorire. Privilegia il riconoscimento delle diversità a scapito di una rigorosa applicazione del principio di eguaglianza. Attribuisce vantaggi ai gruppi religiosi, ma subordina tali vantaggi ad un riconoscimento ampiamente discrezionale».

³³ A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto Pubblico*, 2002, 1, p. 81.

Regioni, le Città metropolitane e lo Stato all'esercizio di un'azione promozionale tesa a favorire lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei soggetti privati³⁴.

Sembra essere questo l'*humus* culturale che ha indotto alla presentazione del disegno di legge-delega governativo n. 3045 (*Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale*), mirante alla creazione, nel nostro ordinamento giuridico, di una particolare fattispecie di impresa, a cui si applicherebbe uno statuto normativo di privilegio (agevolazioni tributarie ed esenzioni fiscali di diverso tipo ed entità) in ragione dell'interesse collettivo e del carattere solidaristico delle attività posta in essere³⁵. Ora, nelle intenzioni del legislatore delegante appare esplicita l'intenzione di consentire anche agli enti religiosi la fruizione della nuova disciplina normativa approntata per l'impresa sociale, prevedendo però l'intangibilità delle disposizioni (...) *in vigore concernenti il regime giuridico e amministrativo degli enti riconosciuti dalle Confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese* (art. 1 P.d.l. n. 3045/2000) e limitando – in ossequio ad una tendenza ormai consolidata - l'ammissione alla legislazione *de qua* solo alle persone giuridiche confessionali legate a gruppi riconosciuti dallo Stato attraverso lo strumento pattizio. Al di là di tali rilievi, tuttavia, l'intento perseguito dal disegno di legge in oggetto sembra essere positivo, evidenziando la chiara cooptazione degli enti religiosi nella prospettiva di una regolamentazione normativa organica del "Terzo settore", data l'assenza di una chiara cornice legislativa di disciplina delle soggettività *no profit*³⁶.

4. Nell'ultimo quindicennio, la modificazione del rapporto fra mano pubblica e settore privato, evolutasi dal mero obbligo costituzionale di garanzia della libertà di azione dei privati nel fornire servizi di assistenza sociale verso la costante richiesta delle soggettività del "privato-sociale" (tra cui anche quelle espressive dell'associazionismo religioso)³⁷ allo svolgimento di queste attività nella veste di partecipazione al servizio pubblico (usufruendo, peraltro, dei relativi finanziamenti erogati dallo Stato) sembra suggerire alcune riflessioni.

Indubbiamente, la tensione dei soggetti del "Terzo settore" ad un'azione sostitutiva dei soggetti pubblici in ambito socio-assistenziale, pur non incontrando divieti di principio nelle vigenti norme costituzionali (contraddistinte, invece, da una posizione di apertura rispetto ai contributi e agli apporti forniti dalle soggettività private), sembra essere limitata dalla ineludibile vigenza di garanzie di altro tipo, condizionanti e delimitanti le possibilità di successo della suddetta tendenza. Infatti, tra i beni costituzionalmente tutelati³⁸ che si pongono come ben precisi limiti

³⁴ G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto Pubblico*, 2002, 1, pp. 44-47.

³⁵ Per approfondimenti si rinvia alle riflessioni di A. FUSARO, *I modelli imprenditoriali nella legislazione di terzo settore*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, 2002, 2, pp. 291-303. In riferimento ai riflessi ecclesiasticistici indotti dalla creazione della nuova figura dell'impresa sociale si consenta di rinviare a M. PARISI, *Gli enti religiosi nella trasformazione dello Stato sociale*, cit., pp. 177-202.

³⁶ In proposito cfr. C. GOBBI, *Profili del Non Profit*, in *Rivista di diritto civile*, 2001, 1, pp. 30-31.

³⁷ Secondo M.C. FOLLIERO, *Questa libertà religiosa questi diritti sociali. Processi costituenti europei processi costituenti interni: farsi un'idea*, in M. TEDESCHI (a cura di), *La libertà religiosa*, tomo I, Soveria Mannelli, 2002, pp. 165-166, nel progressivo disimpegno dello Stato in ambito sociale e nell'incalzante ascesa del "Terzo settore", l'associazionismo religioso sembra giocare un ruolo determinante. Infatti, nell'opinione dell'Autrice, soprattutto alcune manifestazioni dell'attivismo imprenditoriale cattolico mirerebbero non solo al passaggio dalle attività *no profit* (proprie dell'economia solidaristicamente connotata) a quelle direttamente *for profit*, ma l'obiettivo finale sembrerebbe essere la riduzione al minimo degli interventi statali nel soddisfacimento delle esigenze di benessere della popolazione (ovvero, la realizzazione del cd. "Stato minimo"). In tal modo si consentirebbe la più ampia (ed incondizionata) valorizzazione della libertà di intrapresa dei singoli e delle più operose forme espressive dell'economia civile.

³⁸ In proposito M.C. FOLLIERO, *Enti religiosi non profit e principio di sussidiarietà orizzontale. Percorsi ed esiti: dal pluralismo sociale al volontariato «di Stato»*, in M. PARISI (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, cit., pp. 111-113, ritiene che «la redistribuzione dei ruoli tra enti pubblici e soggetti privati rende (...) indispensabile vigilare sulla

all'accoglimento della richiesta dei soggetti privati di incondizionata partecipazione all'erogazione di servizi di pubblica utilità vi è, senza dubbio, l'esigenza di garanzia della libertà (individuale o collettiva) anche religiosa. Ne consegue che un servizio fornito da un gruppo ideologicamente caratterizzato (quale può, chiaramente, essere un gruppo religioso o politico) potrebbe non soddisfare le esigenze dei destinatari, i quali potrebbero avvertire una discriminazione nella obbligatoria accettazione di una prestazione connotata idealmente e, soprattutto, in modo difforme dai personali convincimenti di natura ideologica, culturale, politica e religiosa. Da ciò deriva la validità del principio, da non considerarsi come valore assoluto ma come mero criterio di indirizzo nell'adozione delle scelte concrete, della garanzia di neutralità delle prestazioni erogate dalla pubblica amministrazione.

A conferma della fondatezza di una simile riflessione sta, senza dubbio, l'utilizzo, nelle tecniche di cooptazione delle soggettività del *Third Sector* nella realizzazione di attività di interesse generale, del metodo della programmazione. Infatti, tenendo conto del fatto che le differenti componenti della società (singoli e gruppi), pur se impegnati al rispetto del principio solidaristico posto al centro dell'attuale costruzione costituzionale (artt. 2-4 Cost.) e all'osservanza delle disposizioni legislative tese alla concreta realizzazione del principio medesimo, sono oggettivamente promotrici di bisogni ed interessi di parte, sembra opportuno salvaguardare le prerogative dei pubblici poteri nella individuazione degli obiettivi di intervento sociale da realizzarsi. Così, pur non potendo pretendere che le varie forze protagoniste della convivenza sociale debbano subordinare i propri interessi particolari al perseguimento esclusivo del "bene comune", appare lecito richiedere che esse si adeguino alle decisioni, effettuate in sede pubblica, rispetto ai settori e alle forme di azione in ambito sociale. È opinione condivisa, infatti, che la sintesi e il coordinamento fra l'interesse collettivo e le peculiari esigenze dei singoli e dei gruppi possa ben rientrare nel novero delle competenze esclusive dei pubblici poteri³⁹, sui quali ricade, peraltro, il compito generale dell'adozione delle specifiche decisioni politiche di intervento.

In questa prospettiva, il metodo della programmazione si rivela il più adatto a consentire la conciliazione delle disposizioni tese al perseguimento degli interessi generali della collettività con le istanze miranti alla garanzia degli specifici interessi di cui sono espressione le diverse soggettività operanti nello spazio sociale.

Rappresentativa della validità di tali argomentazioni è, altresì, proprio la summenzionata legge di riforma dell'assistenza, nel momento in cui prevede: la centralità della responsabilità dei Comuni (art. 6 della legge n. 328/2000) nell'opera di programmazione, progettazione e realizzazione a livello locale del sistema integrato dei servizi sociali; il concorso delle Province (art. 7 della legge n. 328/2000) nella definizione dell'attività programmatoria; il ruolo fondamentale delle Regioni (art. 8 della legge n. 328/2000) nell'attività di coordinamento e di indirizzo per l'attuazione del sistema integrato nell'ambito territoriale di propria competenza; l'azione dello Stato (art. 9 della legge n. 328/2000) nell'indicazione dei principi fondamentali delle politiche sociali e nell'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Come è facile arguire, con il conferimento alle pubbliche potestà di un dettagliato insieme di competenze nella edificazione del sistema a rete dei servizi sociali, il legislatore sembrerebbe avvalorare l'evidenziata convinzione

correttezza costituzionale e guardare alle soluzioni normative di merito offerte dalle singoli leggi al rapporto tra il principio di *sussidiarietà orizzontale* e i valori costituzionali collegati ai *diritti sociali* dei cittadini destinatari delle famose attività» di utilità sociale. Così, secondo l'Autrice, il vincolo di neutralità dell'azione pubblica e la necessità di tutela contestuale di altri interessi, anch'essi costituzionalmente protetti, «(...) deve assicurare un efficace bilanciamento tra il principio di sussidiarietà nei suoi differenti campi di applicazione e il fine costituzionale della giustizia sociale e distributiva».

³⁹ Come evidenziato da V. TOZZI, *Società multi-culturale, autonomia confessionale e questione della sovranità*, in V. TOZZI (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino, 2000, p. 145, i pubblici poteri, pur se coordinati e diffusi nelle diverse articolazioni territoriali, restano sempre e comunque il mezzo e il luogo della più ampia garanzia di tutela del "bene comune".

della capacità della pubblica amministrazione nel garantire il miglior perseguimento dell'interesse generale, proprio in virtù della neutralità caratterizzante la propria azione⁴⁰.

In aggiunta a ciò, appare opportuno ricordare che i pubblici poteri, proprio grazie all'imparzialità che li distingue, nonché alla legittimazione democratica che caratterizza i loro interventi, sono ben in grado di esplicare il fondamentale compito di mediazione della conflittualità sociale⁴¹. Un compito, senza dubbio, non delegabile alle spontanee iniziative del dinamismo sociale, stante il perseguimento di fini di parte che connota la loro azione. In questo senso, è ben noto che la struttura complessiva del vigente ordinamento giuridico-costituzionale, di carattere democratico-sociale, non permette - in tema di esercizio di funzioni pubbliche - il conferimento di deleghe senza condizioni a soggettività differenti da quelle afferenti alla potestà statale⁴². Ciò, senza dubbio, perché le formazioni sociali non sembrano configurarsi come entità fornite di autonoma legittimazione, distinta da quella conferita dal sistema di rappresentanza democratica, la quale permetterebbe loro di proporsi come soggetti esplicanti compiti di pubblico interesse. Tale valutazione è riferibile proprio alle organizzazioni confessionali, e agli enti di loro diretta emanazione, poiché pur presentando i tratti tipici dell'autonomia originaria, esse sono soggettività che perseguono obiettivi esulanti dagli ambiti di immediata competenza dei pubblici poteri⁴³.

Queste considerazioni consentono, peraltro, anche un corretto inquadramento del principio di sussidiarietà orizzontale quale direttiva di carattere procedurale e non, semplicemente, materiale. Vale a dire, l'utilizzo del principio in parola dovrebbe avvenire, quanto all'esercizio di un'attività di carattere generale, non per effettuare la scelta tra erogatore pubblico o privato (e, quindi, anche religiosamente caratterizzato) della prestazione considerata, ma al fine di raccogliere le valutazioni e gli elementi sufficienti all'assunzione di tale decisione. In questo senso, la più opportuna applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale dovrebbe consistere nella obbligatoria valutazione, a carico dei detentori delle pubbliche funzioni, delle potenzialità dei soggetti privati nell'esercizio di attività di interesse collettivo (raggiungimento degli standards qualitativi individuati per la fornitura della prestazione sociale; rilevabilità di costi superiori o inferiori rispetto a quelli riferibili all'intervento delle strutture pubbliche; osservanza degli obiettivi di eguaglianza sostanziale nella esplicazione del servizio), confrontandole con le pari capacità dei soggetti

⁴⁰ In quest'ottica sembrerebbe trovare fondamento la tesi secondo la quale il modello di articolazione dei rapporti tra soggetti pubblici e soggetti privati debba caratterizzarsi per una corretta individuazione dei confini e delle aree di rispettiva pertinenza, per una precisa delimitazione di ciò che deve appartenere all'area pubblica e a quella privata, ovvero per una puntuale definizione degli strumenti atti a garantire un equilibrato rapporto tra i due ambiti. Ciò per evitare il rischio di un incongruo sbilanciamento dall'una o dall'altra parte, tenendo conto che non necessariamente un intervento dello Stato come "giocatore" (e non più come mero "arbitro") sia poco positivo. Infatti, tale impegno delle pubbliche autorità potrebbe garantire tutti i soggetti coinvolti, indipendentemente dalle appartenenze ideali. Cfr. V. ROPPO, *Privatizzazioni e ruolo del «pubblico»: lo Stato regolatore*, in *Politica del diritto*, 1997, 4, pp. 629 e ss.

⁴¹ Si tratta di uno dei compiti fondamentali dello Stato democratico-pluralista contemporaneo, a cui compete di provvedere alla determinazione dell'interesse generale e, nel suo perseguimento, di adoperarsi per la disciplina dei conflitti insorgenti tra le formazioni sociali e per la coordinazione delle istanze che ne derivano. A tal proposito cfr. L. MENGONI, *Diritto e valori*, Bologna, 1985, p. 312. In senso conforme anche I. VECCHIO CAIRONE, *Diritto negoziale con i culti e sistema costituzionale di integrazione pluralistica*, in AA. VV., *Studi in memoria di Mario Petroncelli*, Napoli, 1989, pp. 852 e ss.

⁴² A. D'ANDREA, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, 2000, 2, p. 239.

⁴³ Ricordiamo che la Costituzione repubblicana riconosce una specifica considerazione alle Confessioni religiose in virtù della loro caratteristica di entità dotate di autonomia originaria (art. 7, comma I, e 8, comma II, Cost.), organizzate internamente in conformità a regole proprie, non imposte dall'ordinamento civile, e collocantesi in un ordinamento "esterno" rispetto a quello dello Stato. Così è possibile qualificare le organizzazioni confessionali come soggetti indipendenti rispetto a quelli pubblici, anche in ragione della loro attività in una sfera di interessi (quelli di natura spirituale) rispetto ai quali le pubbliche potestà hanno dichiarato la loro incompetenza. In merito si rinvia a V. TOZZI, *Patti e diversità di fini tra Stato e Confessioni religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, pp. 176 e ss.

pubblici. Infatti, il rispetto di tale lettura dell'accezione "orizzontale" della sussidiarietà consentirebbe non solo di individuare l'entità più adatta all'erogazione dei vari interventi in risposta alle esigenze dei consociati, ma soprattutto di giungere – in modo chiaro - alla definizione delle procedure che i pubblici poteri sono tenuti a seguire nella scelta tra fornitura pubblica o privata delle prestazioni sociali⁴⁴.

Ne consegue, in quest'ottica, che, pur ritenendo meritoria e degna di incentivazione l'azione svolta dai soggetti ideologicamente orientati in ambito sociale (ove un ruolo fondamentale è esercitato dalla Chiesa Cattolica e dalle realtà confessionali di più consolidato radicamento nel territorio nazionale), soprattutto in virtù del positivo impegno profuso per la soluzione di problemi particolarmente delicati (stati di tossicodipendenza o di alcolismo, situazioni di disagio familiare, fenomeni di marginalizzazione sociale di determinate fasce della popolazione), non va negata la necessità di una puntuale valorizzazione della capacità operativa della pubblica amministrazione. Così, assicurando un ruolo non meramente residuale all'intervento statale, si conferirebbe maggior valore alla presenza e alla concorrente attività dei soggetti privati e degli enti ideologicamente orientati, fondamentali sia per stimolare i soggetti pubblici al rispetto dei parametri di produttività indicati dai provvedimenti legislativi disciplinanti l'erogazione delle prestazioni sociali⁴⁵, sia per assicurare una reale possibilità di scelta tra una serie diversificata di servizi agli utenti finali degli stessi⁴⁶. Ragionando in questi termini, infatti, si potrebbe ben comprendere l'infondatezza delle contemporanee tendenze verso la riduzione o, in alcuni casi, eliminazione degli interventi di sollievo sociale predisposti dalla mano pubblica, solo perché apoditticamente ritenuta meno efficiente e capace di conseguire risultati positivi rispetto all'attitudine in questa direzione attribuita all'azione dei soggetti privati.

Dott. Marco Parisi
*Ricercatore per il Diritto Ecclesiastico
nell'Università del Molise*

⁴⁴ G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., pp. 31-32, ritiene che «(...) il principio di sussidiarietà imporrebbe sì di favorire i privati, ma se e solo se la loro attività si dimostra per i poteri pubblici più economica di quella esercitata direttamente da essi». Infatti, secondo l'Autore, «nella comparazione tra attività svolta dai (o che potrebbero svolgere i) privati, e attività svolta dai (o che potrebbero svolgere i) poteri pubblici (...) gli elementi da valutare sono (...) numerosi (...) e gli unici vincoli nei confronti del potere pubblico, prima di decidere in un senso o nell'altro, stanno nell'onere di argomentare ragionevolmente e di seguire eventualmente le procedure previste, cosicché alla fin fine ogni decisione è politica e spetta alla maggioranza del momento (...)».

⁴⁵ Si pensi alla formula dei "livelli minimi essenziali" delle prestazioni sociali, menzionata dal riformato art. 117 Cost., da garantirsi su *tutto il territorio nazionale*. Essa opererebbe, infatti, quale strumento per l'abbattimento delle condizioni di disegualianza – passate e presenti – caratterizzanti la resa dei servizi sociali sul territorio, nonché come valida occasione per un ripensamento del *Welfare State* nel suo complesso, al fine di garantire tutela ai bisogni e ai rischi non dotati di copertura. Non solo, ma la clausola dei "livelli essenziali" può divenire lo strumento di regolazione dei rapporti tra Stato sociale e federalismo nel nostro ordinamento giuridico, ai fini della costruzione di un sistema unitario di distribuzione ed assunzione delle responsabilità tra Governo centrale, enti territoriali decentrati e soggetti del "privato-sociale". Al riguardo si rinvia a S. GAMBINO, *Cittadinanza e diritti sociali fra neroregionalismo e integrazione comunitaria*, cit., pp. 80-90; R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai «livelli essenziali delle prestazioni...»*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 3, pp. 629-631.

⁴⁶ Secondo C. GORI, *Il futuro dei servizi sociali in Italia*, in *Il Mulino*, 2002, 1, pp. 96-97, la necessità di indirizzarsi verso un sistema in cui l'utente sia libero di scegliere quello che preferisce tra i diversi erogatori accreditati rappresenta la formula più idonea a garantire il soddisfacimento delle esigenze dei consociati e, contestualmente, la tutela dei diversi orientamenti ideali.