



## Fabiano Di Prima

(ricercatore di Diritto canonico ed ecclesiastico nella  
Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Palermo)

### Il volontariato religioso nell'ordinamento giuridico italiano (l'incompiuta integrazione tra società civile e società religiosa)

**SOMMARIO:** 1. *Identikit* d'una fattispecie "ibrida" sconosciuta al diritto positivo italiano - 2. L'assenza di una normativa *ad hoc* pattizia: alcune ragioni ipotizzabili - 3. Le fonti unilaterali: dall'indifferenza per il fenomeno della *Legge-quadro* del '91 all'indirizzo restrittivo delle *Linee-guida* del 2010 - 4. Il problema a monte - 5. Conclusioni.

#### 1 - *Identikit* d'una fattispecie "ibrida" sconosciuta al diritto positivo italiano

Volontariato "d'ispirazione religiosa"<sup>1</sup>, "di matrice o ispirazione religiosa"<sup>2</sup>, "a tendenza confessionale"<sup>3</sup>, "spiritualmente qualificato"<sup>4</sup>: sono solo alcune delle locuzioni che la dottrina ha usato per evocare una fattispecie molto diffusa ma giuridicamente non tipizzata. Un insieme eterogeneo di collettività dedite, come altre realtà del volontariato, ad attività gratuite e spontanee di utilità sociale (quali ad esempio il sovvenimento ai bisogni delle persone o delle categorie più deboli, la promozione della cultura, la difesa dell'ambiente, ecc.), che si distinguono per la presenza costante di un'*ispirazione religiosa* e, in alcuni casi, per una connotazione prettamente *confessionale*, che assumono quando tale inclinazione incide sulla fisionomia complessiva dell'ente, le sue finalità e attività.

---

\* Contributo destinato alla pubblicazione sulla rivista *Diritto e Religioni*, n. 1 del 2012.

<sup>1</sup> J. MIÑAMBRES, *Volontariato dei fedeli e rapporti interordinamentali (speciale riferimento agli aspetti economici)*, in *Volontariato sociale e missione della Chiesa*, a cura di J. Miñambres, EDUSC, Roma, 2002, p. 122.

<sup>2</sup> A. PAJNO, *La dimensione pubblica della fede tra coscienza religiosa e coscienza civile*, in *Astrid.eu* (consultato il 4 ottobre 2011), p. 21.

<sup>3</sup> P. CONSORTI, *Alcune considerazioni sul volontariato, la produzione normativa regionale e il diritto ecclesiastico*, in *Dir. Eccl.*, 1995, 2, p. 582.

<sup>4</sup> M. PARISI, *Gli enti religiosi nella trasformazione dello Stato sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004, p. 103.



S'è, infatti, avuto modo di ricavare da una prima e parziale indagine su alcuni statuti che dette collettività (le più diverse, prevalentemente cattoliche<sup>5</sup>; in minor numero quelle di altri culti<sup>6</sup> o vicine ai c.d. movimenti "del potenziale umano"<sup>7</sup>) tendono a motivare il loro impegno altruistico con esplicite ragioni fideistiche, prima che genericamente filantropiche<sup>8</sup> o in senso lato politiche<sup>9</sup>: dichiarando cioè

---

<sup>5</sup> Si pensi, solo per fare qualche esempio, alle *Conferenze di S. Vincenzo*, o alle *Misericordie*. Sulla prevalenza del volontariato di matrice cattolica, rileva **A. DI GESARO**, *Il Volontariato è una realtà vecchia e nuova*, in *Il volontario nella sanità. L'utilizzo moderno e mirato*, Atti del Convegno (Palermo, 29 gennaio, 2005), pubblicato nei *Quaderni* del CE.S.VO.P., n. 9/2005, come tra gli organismi dediti al volontariato socio-assistenziale, ad esempio, "sono di forte cultura cattolica il 63,50 per cento, ed il 54,5 per cento delle organizzazioni presenta legami di dipendenza dalla Chiesa". Cfr., altresì, *Salute e volontariato. Primo rapporto annuale sull'esperienza sociale del Volontariato sanitario e assistenziale*, Ilesis, Roma, 2003, curato da N. Delai, p. 60; nonché **J. MIÑAMBRES**, *Prefazione*, in *Volontariato dei fedeli*, cit., p. 7. Sul forte radicamento, in generale, del volontariato d'ispirazione cristiana si vedano i dati forniti dalla Caritas Italiana nel documento *Volontariato solidale: genuina proposta di vita e di società*, reso nel corso della IV Conferenza nazionale del Volontariato svoltasi (Arezzo, 11-13 ottobre 2002), consultabile sul sito *grusol.it* (consultato il 12 ottobre 2011).

<sup>6</sup> Come, ad esempio, le *Associazioni evangeliche di volontariato* o l'islamica *Associazione Life*.

<sup>7</sup> Come, ad esempio i *Pro.civi.cos.*, contigui a Scientology. Sui "movimenti del potenziale umano", vale a dire quei gruppi - sorti prevalentemente nella seconda metà del XX secolo - che si reggono sull'offerta d'un miglioramento radicale delle potenzialità e delle capacità dell'essere umano, mediante tecniche totalmente estranee all'esperienza delle religioni tradizionali, v. **M. INTROVIGNE**, *L'esplosione delle nuove religioni*, in "Seminarium", 1998, IV, pp. 719 e ss..

Sulla (ormai) *vexata quaestio* se Scientology possa considerarsi una confessione religiosa, non c'è un responso unanime in dottrina. Cfr., esemplificativamente, **F. FINOCCHIARO**, *Scientology nell'ordinamento italiano*, in *Dir. eccl.*, 1995, I, p. 601 e ss.; **F. ONIDA**, *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: Scientology e il concetto giuridico di religione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998, 1, pp. 279-293; **G. D'ANGELO**, *Nuovi movimenti religiosi tra (pretesa) uniformità di qualificazione e (reale) diversificazione dei relativi profili disciplinari: la Chiesa di Scientology nella più significativa giurisprudenza*, in *Dir. eccl.*, 2003, II, pp. 710 ss; **G. CAROBENE**, *L'affaire di Scientology. La qualificazione in via giudiziaria di una confessione nel contesto 'europeo' della libertà di religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), aprile 2008. Vedi altresì, **P. HEELAS**, *The New Age Movement. The Celebration of the Self and the Sacralization of Modernity*, Blackwell, Cambridge 1996.

<sup>8</sup> **N. LIPARI**, *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del Welfare State*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, p. 822: "Il volontario è in fondo colui che, per libera scelta e al di fuori di ogni interesse o corrispettivo di ordine economico, mette le sue energie e la sua specifica professionalità a disposizione degli altri, sensibile al quadro complessivo delle esigenze della collettività, ma attento in primo luogo alle attese dell'altro, alle sue irripetibili peculiarità di uomo sofferente, e per ciò stesso, amico".

<sup>9</sup> **L. GUERZONI**, *La disciplina regionale del volontariato*, in *Interessi religiosi e legislazione regionale*, a cura di R. Botta, Giuffrè, Milano, 1994, p. 109. Secondo **S.**



propositi tipici del volontariato (l'aiuto ai più svantaggiati<sup>10</sup>, l'affermazione d'una cittadinanza attiva<sup>11</sup> e partecipativa<sup>12</sup>, la creazione di nessi e relazioni tra le persone<sup>13</sup>, la ricerca d'uno spazio alternativo allo Stato e al mercato<sup>14</sup>, e d'una "socializzazione della politica"<sup>15</sup>, ecc.) ma inquadrati alla luce d'una *specifico credenza religiosa*, presentata - sovente nel preambolo, o comunque nella parte iniziale dello statuto - come causa efficiente primaria della loro azione.

Accade, poi, per l'appunto, che questo profilo soggettivo incida sulla configurazione statutaria dell'ente: condizionandone in senso confessionale, cioè, e nei modi più diversi, l'identità (ad esempio, la denominazione adottata), la struttura organizzativa (con prerogative, ad esempio, attribuite a ministri di culto e/o ad autorità ecclesiastiche), l'attività (contemplando pratiche incentivanti la religione e/o il culto, come la promozione e approfondimento d'una dottrina; la formazione spirituale; la meditazione; l'assistenza a riti collettivi, ivi compresi cerimonie funebri, processioni, pellegrinaggi ecc.), e i fini (obiettivi da realizzare tramite le anzidette pratiche). Sempre, tuttavia, senza che s'instauri un collegamento organico con la Chiesa di riferimento, ché altrimenti non si tratterebbe più di volontariato, ma d'un soggetto istituzionalizzato; laddove, invece, questi enti si connotano proprio per la libertà d'azione che rivendicano nei confronti - della comunità politica e - del potere ecclesiastico costituito<sup>16</sup> (pur ossequiato, come custode del *depositum fidei*<sup>17</sup>).

---

**ZAMAGNI**, *Introduzione: slegare il terzo settore*, in *Libro bianco sul terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2011, p. 23, "missione specifica ... del volontariato è quella di costituire la forza trainante per cambiare il modo di funzionare delle istituzioni, sia politiche sia economiche": confermando l'avviso di **G. COTTURRI**, *Volontariato e crisi dello Stato sociale*, in *Democrazia e diritto*, 1982, p. 34, che individua tale missione in una "socializzazione della politica", tale da ridefinire quest'ultima e il pubblico come "spazi più ampi di quelli propri dello Stato".

<sup>10</sup> **N. LIPARI**, *La legislazione sul volontariato (in atto e in fieri)*, in *Civitas*, 1984, VI, p. 40 e ss..

<sup>11</sup> **P. DONATI**, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 1993.

<sup>12</sup> **P. MONETA**, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 90-91.

<sup>13</sup> **S. ZAMAGNI**, *Senza interesse non c'è gratuità*, in *Vita*, 2002, IX, 41, pp. 30 e ss..

<sup>14</sup> **A. ARDIGÒ**, *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Cappelli, Bologna, 1980, p. 180 ss..

<sup>15</sup> **G. COTTURRI**, *Volontariato e crisi dello stato sociale*, in *Democrazia e diritto*, IV, 1982.

<sup>16</sup> Cfr. **M. TEDESCHI**, *Preliminari a uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, Giuffrè, Milano, 1974; **A. FUCCILLO**, *Le nuove frontiere dell'ecclesiasticità degli enti: struttura e funzione delle associazioni ecclesiastiche*, Jovene, Napoli, 1999.

<sup>17</sup> Descrive la potenziale frizione che può insorgere tra le due istanze, apparentemente contrastanti, del riguardo all'autorità depositaria della dottrina di fede, e della rivendicazione di una sfera autonoma di azione, **P. DE CATERINI**,



Emerge, quindi, un fenomeno difficile da ridurre a categoria, posto che a seconda dei casi (e della ricorrenza di queste peculiarità), può delinearci un ente *religioso*, che persegue in autonomia fini, complementari a quelle solidaristici, “di religione o di culto”<sup>18</sup> (art. 20 cost.); oppure un soggetto appena distinguibile dagli altri organismi del volontariato<sup>19</sup>. Una fattispecie, pertanto, non facile da inquadrare, per questa sua natura “ibrida” che incrocia in modi tendenzialmente diversi solidarietà e fede (ossia, “empito altruistico” e “significazione religiosa”<sup>20</sup>), affermando, sul piano assiologico<sup>21</sup>, sia le ragioni della

---

“Comunità spontanee” e libertà religiosa, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 273. Sulla dialettica libertà e autonomia dei fedeli/governo dell'autorità ecclesiastica, riguardo all'associazionismo spontaneo cattolico, cfr. **G. RIVETTI**, *Il fenomeno associativo nell'ordinamento della Chiesa tra libertà e autorità*, Giuffrè, 2008, p. 123; **G. FELICIANI**, *IL diritto di associazione nella Chiesa: autorità, autonomia dei fedeli e comunione ecclesiale*, in *Vita e pensiero*, 81 (1998), pp. 723 e ss.; **G. BARBERINI**, *L'ordinamento della Chiesa e il pluralismo dopo il Vaticano II*, Libreria Editrice Universitaria, Perugia, 1979, p. 218 e ss.; **L. GUERZONI**, *Diritto di associazione, associazionismo spontaneo dei fedeli e “autonomia” delle Chiese locali*, in *Arch. Giur.*, 1970, p. 59 e ss. Più in generale, su quella stessa dialettica, cfr., tra gli altri, **P. BELLINI**, *Del primato del dovere. Introduzione critica allo studio dell'ordinamento generale della Chiesa cristiana cattolica*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2005; **L. SPINELLI** *Problematica attuale nei rapporti tra Chiesa e Stato*, S.T.E.M. Mucchi, Modena, 1970; evoca questo tema, altresì, nell'ottica della partecipazione, **G. ALBERIGO**, *Piramide di potere o forma collegiale di governo*, in *Crisi del potere nella Chiesa e risveglio comunitario*, IDOC Mondadori, Milano, 1969, pp. 135-157.

<sup>18</sup> Purché, come rilevato dalla Consulta, si accerti “la natura e caratteristica [effettivamente] religiosa dell'organizzazione secondo i criteri che qualificano nell'ordinamento dello Stato i fini di religione e di culto” (C. Cost., sent. 19 novembre 1992, n. 467). Non si è a parlare, quindi, di enti ecclesiastici, e cioè di quel novero tradizionalmente inteso come composto da soggettività di tipo associativo o fondatizio «appartenenti o collegati a una Chiesa, ossia a un'organizzazione confessionale che possa essere qualificata come “chiesa”» (**T. MAURO**, *Enti ecclesiastici (dir. eccl.)*, in *Enc. dir.*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 1000). A proporre l'uso dell'espressione “enti religiosi” in dottrina, è **S. BERLINGÒ**, *Enti e beni religiosi in Italia*, il Mulino, Bologna, 1992, pp. 58, 66, e soprattutto 75 ss., la cui intuizione d'una necessaria “nuova nomenclatura”, in considerazione dell'ampia formulazione dell'art. 20 Cost., che tiene a distinguere “carattere “ecclesiastico”, e “fine di religione e di culto”, è stata ripresa, tra gli altri, da **P. FLORIS**, *L'ecclesiasticità degli enti. Standards normativi e modelli giurisprudenziali*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 317 ss..

<sup>19</sup> Sulle differenze fra gli statuti delle organizzazioni di volontariato laiche e quelle “confessionalmente caratterizzate”, cfr. le riflessioni ancora attuali di **G. MARANI**, *Il volontariato laico e confessionalmente caratterizzato negli statuti comunali della Regione Emilia-Romagna*, in *Interessi religiosi e legislazione regionale. Atti del Convegno di Studi*, (Bologna, 14-15 maggio 1993), a cura di R. Botta, Milano, 1994, p. 345 e ss..

<sup>20</sup> **P. BELLINI**, *Del primato del dovere*, cit., p. 604.



*libertà religiosa collettiva* (artt. 19 e 20 Cost.), sia quelle della *solidarietà sociale* (art. 2 Cost.); ma che, proprio per questo, al contempo, appare potenzialmente idonea a fornire uno speciale contributo al progresso spirituale e insieme materiale della collettività<sup>22</sup> (art. 4 Cost.).

A dispetto di questa peculiare attitudine, tuttavia, il fenomeno non è stato preso in oggetto da alcuna legislazione “premiale”, né ha ricevuto una disciplina legale *ad hoc*: forse, può presumersi, per la difficoltà, appena illustrata, di focalizzarne contenuto e caratteri<sup>23</sup>.

Ma il dato normativo, in realtà, rivela una situazione ben più critica, dal punto di vista della considerazione giuridica: non v'è, infatti, una sola norma, né tra quelle unilaterali né tra quelle contrattate con i culti, *che contempra, anche solo implicitamente, l'esistenza d'un volontariato “di tendenza”*. Colpisce, in particolare, che nemmeno la *Grundnorm* del settore, *i.e.* la Legge-quadro del 1991 (l. 11 agosto 1991, n. 266), che detta i principi cardine della dialettica tra p.a. e “*organizzazioni di volontariato*”<sup>24</sup> prenda in considerazione il tema; e che anzi, viceversa, richieda, per accedere allo statuto privilegiato di *o.d.v.*, il possesso di requisiti come la *struttura democratica* (art. 3), e l'*esclusivo fine solidaristico* (art. 2), che a una soggettività di matrice religiosa possono spesso mancare. Canoni, peraltro, ribaditi nella loro imprescindibilità dalle più recenti *Linee-Guida*, che l'Agenzia per le Onlus (oggi Agenzia per il Terzo settore<sup>25</sup>) e la Conferenza Stato Regioni hanno esitato nel 2010 a beneficio delle amministrazioni scrutinanti<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. **A. RUGGERI**, *Fatti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2009, 5<sup>a</sup> ed.; **ID.**, *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le “metamorfosi” dei criteri ordinatori delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1994.

<sup>22</sup> Sul legame intercorrente tra interesse religioso, “al massimo livello di generalizzazione assunto dal Costituente”, progresso sociale, e principio di solidarietà, cfr. **G. CASUSCELLI**, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 31 e ss.. Nello stesso senso, segnatamente con riguardo al tema del volontariato, cfr. **P. CONSORTI**, *Il volontariato fra Stato e Chiesa*, in *Il volontariato a dieci anni dalla legge-quadro*, a cura di L. Brusciuglia, E. Rossi, Giuffrè, Milano, 2002, p. 299 e ss.

<sup>23</sup> In modo da avere un *tipo legale*. Sul punto della “tipicità”, per approfondimenti, cfr. tra gli altri, e solo a titolo esemplificativo, **C. BEDUSCHI**, *Tipicità e diritto*, Padova, 1992, p. 15 e ss.; **G.B. FERRI**, *Causa e tipo nella teoria generale del negozio giuridico*, Giuffrè, Milano, 1966; **A. FALZEA**, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Giuffrè, Milano, 1939, p. 31.

<sup>24</sup> Di seguito, *o.d.v.*.

<sup>25</sup> Denominazione modificata, giusta d.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51, *Modifiche al regolamento recante norme per l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 marzo 2001, n. 329*.

<sup>26</sup> Le Linee Guida per la gestione dei registri del volontariato, esitate il 27 gennaio 2010, rappresentano il frutto d'un lavoro congiunto dell'Agenzia per le Onlus (oggi,





La fattispecie in discussione, in altre parole, assume rilevanza giuridica specifica nell'ordinamento in quanto espressione di solidarietà<sup>27</sup> e democrazia; e non anche per la sua dimensione religiosa, che resta, per così dire, in un cono d'ombra. I riflettori del diritto, insomma, illuminano il dato finalistico dell'attività socialmente utile, e quello politico dell'autogoverno: un'impostazione promozionale focalizzata, insomma, come nelle successive leggi sul terzo settore, sui profili funzionali e "utilitaristici", da un lato, e, dall'altro, su quelli "democraticisti"<sup>28</sup>. Un indirizzo complessivo, o *rectius* una scelta di campo che ha indotto, negli ultimi anni, le associazioni di volontariato di matrice religiosa a "confondersi o mimetizzarsi", per prudenza, tra le "variegate e neonate identità che affollano il privato sociale"<sup>29</sup>, pagando, però, il prezzo di smarrire quella propria originaria.

Nell'attesa d'un auspicabile intervento legislativo nazionale in tema di associazionismo religioso<sup>30</sup> - e tenendo presente quello più impegnativo e procrastinato da anni, sulla libertà religiosa<sup>31</sup> - che provi

---

Agenzia per il Terzo settore) e della Conferenza Stato Regioni, posto in essere sulla scorta d'un apposito Protocollo d'Intesa; queste, senza ingerire nelle aree di competenza legislativa esclusiva delle Regioni ai sensi del novellato art. 117 Cost., hanno inteso costituire degli "strumenti messi a disposizione degli enti responsabili della tenuta dei registri, affinché le facciano proprie e le utilizzino secondo il loro prudente apprezzamento;"; con l'obiettivo di giungere a una gestione il più possibile uniforme di detti registri: "lo scopo", ivi acclarato, è infatti quello "... di proporre condotte che possano ridurre le divergenze nel trattamento verso i soggetti che fanno richiesta di iscrizione o sono già iscritte in registri". Il testo integrale delle Linee Guida si può leggere in [www.regioni.it/upload/270110REGISTRI\\_VOLONTARIATO.pdf](http://www.regioni.it/upload/270110REGISTRI_VOLONTARIATO.pdf).

<sup>27</sup> Cfr. Corte cost. 28 febbraio 1992, n. 75, in *Giur. cost.*, 1992, II, p. 2348 e ss., con nota di E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, lì dove i giudici delle leggi rilevano come il volontariato rappresenti "il modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui".

<sup>28</sup> Cfr., in questo senso, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Sostegno pubblico agli enti non profit: agevolazioni, concessioni ed erogazioni con finalità sociali*, in *Dir. fam. pers.*, 2007, II, p. 813 e ss..

<sup>29</sup> M.C. FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra welfare state e welfare community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 113.

<sup>30</sup> Auspicio condiviso, tra gli altri, da A. FERRARI, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2011, p. 25 e ss..

<sup>31</sup> Sul tema, v'è una bibliografia ormai copiosa. Solo a titolo esemplificativo, si rimanda ai più recenti contributi contenuti nel volume *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi, Giappichelli, Torino, 2010; e al contributo di G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa collettiva, e nuove intese con le minoranze confessionali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2008; nonché a G. FUBINI, *Sulla proposta di legge per la libertà*



a invertire la rotta, attribuendo rilievo allo specifico del volontariato confessionale e magari offrendogli una possibilità di eguale concorrenza allo sviluppo sociale; è forse il caso di ragionare sulle cause di questo silenzio normativo, e sulle sue ricadute su un'integrazione, che pare incompiuta, tra società civile e società religiosa.

## 2 - L'assenza di una normativa *ad hoc* pattizia: alcune ragioni ipotizzabili

Per provare a orientarsi, conviene partire dal dato normativo più stringente, e cioè che detto fenomeno - come accennato - non sia contemplato in nessuna norma, ivi comprese quelle di origine bilaterale regolanti i rapporti con le confessioni religiose.

A proposito delle fonti di derivazione pattizia, in particolare, è significativo il dato che non si adoperi mai l'espressione "volontariato" nella legislazione neoconcordataria, come pure nelle leggi di approvazione delle Intese ex art. 8, III co., Cost.<sup>32</sup>; e che, viceversa, venga utilizzata nelle convenzioni stipulate a livello regionale o locale

---

religiosa, *ivi*, aprile 2008; **M. CANONICO**, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, *ivi*, gennaio 2010; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, *ivi*, gennaio 2010; **A.S. MANCUSO**, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, *ivi*, febbraio 2010; **P. PICCOLO**, *Gli ultimi progetti di legge sulla libertà religiosa: elementi di costanza e soluzioni di continuità*, *ivi*, settembre 2010; **V. TOZZI**, *Necessità di una legge generale sulle libertà religiose (Risposta a Marco Canonico)*, *ivi*, settembre 2010; **S. BORDONALI**, *L'incidenza del fatto religioso nei percorsi formativi della legge nell'ordinamento italiano*, in *Anuario del derecho eclesiástico del Estado*, vol. XXVI, 2010, p. 745 e ss.; **M. TEDESCHI**, *I problemi attuali della libertà religiosa*, in *La libertà religiosa*, a cura di M. Tedeschi, Rubettino, Soveria Mannelli, vol. I, p. 11 e ss; nonché gli *Studi e opinioni sul progetto di legge sulla libertà religiosa*, raccolti in *Dir. eccl.*, 2007, I, 45 ss., e gli Atti del Convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002 raccolti nel volume *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1 marzo 2002)*, a cura di G. Leziroli, Jovene, Napoli, 2004.

<sup>32</sup> Infatti, l'unica volta che il termine "volontariato" ricorre in un testo di natura pattizia, è nell'Intesa stipulata nel 2007 con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni (4 aprile 2007), che non ha ancora ricevuto approvazione legislativa: e in ogni caso merita attenzione il fatto che il termine stesso non sia adoperato per individuare un fenomeno a sé stante, ma solo per acclarare, giusto un riferimento alla pertinente legislazione statale, la natura volontaria delle prestazioni svolte dai missionari della confessione religiosa, e rimetterle all'applicazione della relativa normativa. Prevede infatti l'art. 4 dell'Intesa che "le prestazioni personali, volontarie, gratuite e senza fini di lucro dei propri missionari e Presidenti di missione", svolte per esercitare l'attività missionaria della Chiesa, siano "regolate dalle disposizioni vigenti in materia di volontariato".



tra pp.aa. e autorità ecclesiastiche, ma solo per riferirsi all'apporto di soggetti terzi nella gestione d'una materia considerata dall'accordo di vertice, come l'assistenza religiosa<sup>33</sup>; i beni culturali d'interesse religioso<sup>34</sup>; ecc: con riferimento generico quindi ai "volontari", come risorsa aggiuntiva di cui le parti decidono di avvalersi: senza, perciò, che rilevi la loro natura confessionale o laica.

Manca cioè, del tutto, una fonte bilaterale che contempra tale fattispecie: quasi che le confessioni religiose, e la Chiesa cattolica in testa<sup>35</sup>, nel negoziare solo regole di favore per gli *enti ecclesiastici*, i.e. quelli ad esse organicamente legati<sup>36</sup>, avessero inteso lasciare quella fattispecie sotto l'egida (per così dire) del diritto comune<sup>37</sup>.

Un dubbio, quest'ultimo che sorge, ad esempio, riguardo al contegno tenuto dai vertici della S. Sede, appresso al biennio '84-'85. Se,

---

<sup>33</sup> Esemplicativa, in tal senso, *l'Intesa-guida tra la Provincia Autonoma di Trento e l'Ordinario della Arcidiocesi di Trento per la disciplina del servizio di assistenza religiosa cattolica nelle strutture ospedaliere dell'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari e nelle Residenze Sanitarie Assistenziali (R.S.A.) presenti sul territorio provinciale*, del 12 febbraio 2003, nei cui allegati *Indirizzi-Guida* si prevede (art.3, V) come "Nell'espletamento del proprio ministero e secondo le necessità o in circostanze particolari il personale di assistenza religiosa può essere coadiuvato a titolo di volontariato da terzi la cui collaborazione dovrà essere svolta secondo le indicazioni del titolare".

<sup>34</sup> Ad esempio, *l'Intesa tra la Regione Toscana e la Conferenza Episcopale Toscana per la valorizzazione del patrimonio culturale ecclesiastico*, del 18 dicembre 1992, contiene una previsione (art. 3) nella quale si dice che "Le parti concordano di avvalersi, nella realizzazione dei piani, dell'apporto di Istituzioni scientifiche specializzate, di studiosi, e delle Associazioni del volontariato ai sensi della L.R. 58/85". Sull'approccio solitamente seguito dai soggetti pubblici nella gestione del patrimonio culturale ecclesiastico, cfr. da ultimo **A. CHIZZONITI**, *Bienes culturales eclesiásticos en Italia*, in *Protección del patrimonio cultural de interés religioso*, Atti del V Simposio Internacional de derecho concordatario (Logroño, 19-21 ottobre, 2011), in corso di stampa; **ID.**, *La tutela dei beni culturali di interesse religioso nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Derecho y Religion*, 2010, V, p. 171 e ss.; **F. DI PRIMA**, *Riflessioni su specificità effettive e apparenti del regime giuridico applicabile nel ripristino di beni culturali d'interesse religioso, alla luce della sentenza n. 63 del 2008 della Corte dei Conti (sez. giurisdiz. Regionale Siciliana)*, in *Rassegna amministrativa siciliana*, 2010, p. 388 e ss..

<sup>35</sup> In quanto confessione più interessata in termini numerici (v. nota n. 5).

<sup>36</sup> Cfr. **S. MAZZA**, *Enti di assistenza e beneficenza di natura ecclesiastica e garanzie costituzionali*, in *Studi in onore di Cesare Sanfilippo*, VI, Milano, 1985, p. 539 e ss.

<sup>37</sup> Cfr., in questo senso, **S. BERLINGÒ**, *Enti*, cit., p. 137. Sul tema dei provvedimenti legislativi unilaterali, assunti riguardo a settori di interessi connessi con il fattore religioso, cfr. **P. MONETA**, *L'evoluzione del diritto comune in materia religiosa nella legislazione nazionale*, in *Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico*, a cura di M. Tedeschi, Pellegrini Editore, Cosenza, 2011; **ID.**, *L'incidenza della evoluzione del diritto comune dello stato sul regime delle organizzazioni religiose operanti in Italia*, in *Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, a cura di V. Tozzi, Giappichelli, Torino, 2000, p. 57 e ss.





infatti, è comprensibile che in occasione della revisione della normativa concordataria, si dovesse prioritariamente sciogliere il nodo<sup>38</sup> della disciplina degli enti ecclesiastici<sup>39</sup> (in particolare, eliminando le scorie privilegiate<sup>40</sup> e focalizzando la specialità di regime sulle attività religiose e culturali<sup>41</sup>); negli anni a venire nulla apparentemente ostava ad aprire un fronte di concertazione anche sul tema del volontariato cattolico: ché, anzi, si sarebbe così dato seguito a un indirizzo tracciato dalla Conferenza Episcopale in una nota dell'84, che lo indicava espressamente tra le materie oggetto di possibile ulteriore contrattazione<sup>42</sup>.

Invece, da allora il novero delle materie regolate pattiziamente è rimasto sempre lo stesso: un *restraint* mai ufficialmente spiegato che, in generale, potrebbe suggerire<sup>43</sup> l'appagamento della S. Sede per i presidi già fissati a salvaguardia della sua libertà d'azione.

---

<sup>38</sup> Di "nodi sostanzialmente irrisolti", parla il Presidente del Consiglio del tempo, B. Craxi, in un articolo sull'*Avanti* del 20 settembre 1978 a proposito di questo tema, insieme a quello degli effetti civili dei matrimoni religiosi e delle sentenze ecclesiastiche di nullità, nonché dell'insegnamento della religione nelle scuole: articolo inserito nel volume *La revisione del Concordato. Un accordo di libertà. La riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni religiose*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1986, p. 288.

<sup>39</sup> Come dimostrano l'istituzione a tal fine di un'apposita Commissione paritetica, e il lavoro da quest'ultima profuso: danno conto di tali difficoltà e del relativo impegno per superarle, le parole adoperate da parte del Presidente del Consiglio, B. Craxi, e dal Cardinale Segretario di Stato, A. Casaroli, in occasione della firma del Protocollo di approvazione delle norme sugli enti ecclesiastici (15 novembre 1984, Villa Madama). Cfr. la *Dichiarazione* del primo e l'*Allocuzione* del secondo nel volume *Un accordo di libertà*, cit., pp. 550-554.

<sup>40</sup> Cfr. la *Relazione sui principi* (6 luglio 1984) della Commissione Paritetica per gli enti ecclesiastici istituita a norma dell'art. 7 dell'Accordo di Villa Madama, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1984, p. 318. V. sul punto, A. ROCCELLA, *Gli enti ecclesiastici a vent'anni dall'accordo di modificazione del Concordato*, in *olir.it*, novembre 2005, p. 7 e ss.

<sup>41</sup> Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Riforma della legislazione concordataria sugli enti e sul patrimonio ecclesiastico: i principi della Commissione paritetica Italia-Santa Sede*, in *Foro it.*, 1984, V, 369.

<sup>42</sup> Ne dà conto S. BERLINGÒ, *Gli enti e il patrimonio della Chiesa*, in *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di S. Ferrari, il Mulino, Bologna, 1985, p. 89 e ss.

<sup>43</sup> Si rileva che in un'ipotesi di *vacuum* dovuto all'inerzia del legislatore (in questo caso, quello pattizio), dove manca un dato da sottoporre a un vaglio ermeneutico, si corre il rischio di cadere in interpretazioni fuorvianti, frutto di specifici orientamenti e aspettative di partenza posseduti da chi interpreta: sulle difficoltà insite nel modello di interpretazione basata sulla "precomprensione", e sulla necessità d'un rigoroso controllo razionale dell'operazione ermeneutica, avverte J. ESSER, *Precomprensione e scelta del metodo nel processo d'individuazione del diritto*, trad. it. di S. Patti, G. Zaccaria, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1983.



Quanto al settore in esame, tuttavia, vi sono elementi oggettivi, che potrebbero aver contribuito a mantenere detto *status quo*, sconsigliando, già in astratto, l'opportunità di introdurre una disciplina pattizia sul volontariato cattolico.

C'è, ad esempio, il profilo della *potenziale incoerenza col sistema normativo predisposto per gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*.

Creare un regime *ad hoc* per le associazioni del volontariato cattolico, avrebbe significato, infatti, far nascere un'altra figura speciale di soggettività confessionale accanto a quella dell'"ente ecclesiastico civilmente riconosciuto"<sup>44</sup> (l. 20 maggio 1985, n. 222), ma con caratteristiche opposte, e cioè, segnatamente, senza collegamento organico con la Chiesa e con finalità religiose solo complementari a quelle caritatevoli. Orbene, appare improbabile che non si sia riflettuto sulle conseguenze di quest'iniziativa, e specialmente sugli inconvenienti formali che si sarebbero potuti determinare, rispetto alla tenuta dell'impianto normativo già in vigore, e più precisamente alla sua costruzione dogmatica. Ciò, perché la specialità del regime degli enti ecclesiastici è stata presentata dalla Commissione paritetica non come un'immunità privilegiaria, bensì come un'*eccezione*<sup>45</sup>, onde garantire il loro legame con la struttura e l'ordinamento della Chiesa<sup>46</sup> e i connessi tratti "originari"<sup>47</sup>; e, per di più, solo con riferimento alle attività propriamente "di religione e di culto" espletate<sup>48</sup>: prescrivendo,

---

<sup>44</sup> Cfr., sulla specialità degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, tra gli altri, **S. BERLINGÒ**, *Enti e istituzioni con finalità religiose: Costituzione e riconoscimento in Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose. L'esperienza di un ventennio (1985-2005)*, a cura di I. Bolgiani, il Mulino, 2008, p. 53 e ss.; **P. FLORIS**, *L'ecclesiasticità degli enti*, cit., *passim*; **P. CAVANA**, *Enti ecclesiastici e controlli confessionali, vol. I, Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, Giappichelli, Torino, 2002, *passim*; **A. ROCCELLA**, *Gli enti ecclesiastici a vent'anni*, cit., p. 3 e ss.; **C. CARDIA**, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 120 e ss. V., altresì, **F. FINOCCHIARO**, *Enti ecclesiastici: II) Enti ecclesiastici cattolici*, in *Enc. giur.*, Vol. XII, Treccani, Roma, 1988.

<sup>45</sup> Cfr. la *Relazione sui principi*, in *Un Accordo*, cit., p. 525

<sup>46</sup> Cfr. la *Relazione sui principi* (v. nota n. 53), e la *Relazione al ddl* (3 dicembre 1984).

<sup>47</sup> Suggestive, al riguardo, le riflessioni di **M. MOSCHELLA**, *L'"ecclesiasticità" come elemento di qualificazione degli enti e delle loro attività: nuove prospettive. I. Gli enti*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 550 e ss., il quale, un decennio prima della revisione del Concordato lateranense, nota come il nesso che lega gli enti alla Chiesa non è il "rapporto che lega un soggetto a un ordinamento quando quest'ultimo gli riconosce la capacità giuridica nel suo seno ... ma è un rapporto di *immedesimazione* con l'ordinamento stesso". Sono entità, distinte sul piano giuridico, ma mediante le quali la Chiesa assicura il perseguimento dei *suoi stessi fini*, e solo questi. Essi "in un certo senso sono la Chiesa": se questa è un mosaico, quelli ne costituiscono le tessere.

<sup>48</sup> Cfr. **P. LO IACONO**, *La natura funzionale della personalità giuridica nel diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2000, *passim*.



conseguentemente, in presenza di fattori alieni a questi appena considerati, e in particolare di attività "diverse" (da quelle di religione e di culto), l'applicazione delle norme generali comuni<sup>49</sup>. Se questi sono i fondamenti su cui regge l'eccezione, il volontariato, per le caratteristiche su illustrate, se ne discosta strutturalmente e teleologicamente: finendo, casomai, *naturaliter* nell'orbita della *regula* del diritto comune, salve le sue marginali componenti di confessionalità (e quindi trovando già una minima regolazione speciale nel disposto dell'art. 10 della l. 222/1985, per cui l'eventuale riconoscimento civile d'una *associatio fidelium*, non la sottrae ai poteri di vigilanza dell'autorità ecclesiastica<sup>50</sup>).

Assumere l'iniziativa predetta, pertanto, avrebbe comportato il rischio di dover rimodulare il sistema già consolidato, per rivederne la *ratio*; operazione estremamente complessa e soprattutto, alla resa dei conti, non di stretta urgenza per l'ordinamento della Chiesa.

A disincentivare il legislatore pattizio, altresì, potrebbe avere contribuito il problema dell'*effettività della rappresentanza della S. Sede*, rispetto a un fenomeno non solo di confine tra l'ordine proprio della Chiesa e quello dello Stato, ma che per la sua origine, l'autonomia caratteristica e i moventi essenziali, tende a collocarsi, non solo idealmente, in un'area di interessi e bisogni più prossima ai campi di competenza statale: soprattutto quando si pone, com'è avvenuto in passato ma ancora oggi capita, in contrasto con le posizioni ufficiali della Chiesa.

Quanto a quest'ultima notazione, non va trascurato, infatti, che all'indomani della revisione concordataria, l'*establishment* cattolico ancora risentiva delle "scosse" determinate all'istituzione ecclesiastica e ai suoi principi cardini, dalle comunità di base e/o dai c.d. gruppi del dissenso<sup>51</sup>, e dalle loro istanze di rinnovamento democratico basate su

---

<sup>49</sup> Cfr. G. PASTORI, *Le attività degli enti ecclesiastici*, in *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, cit., p. 97 e ss..

<sup>50</sup> L'art. 10 della l. 222/1985, prevede, infatti, che "Le associazioni costituite o approvate dall'autorità ecclesiastica non riconoscibili a norma dell'art. 9 ..." (che individua una possibilità di riconoscimento peculiare per le società di vita apostolica e le associazioni pubbliche di fedeli, ma solo se prive di carattere locale e in grado di esibire il "previo assenso della Santa Sede") "... restano in tutto regolate dalle leggi civili, salvi la competenza dell'autorità ecclesiastica circa la loro attività di religione o di culto e i poteri della medesima in ordine agli organi statutari".

<sup>51</sup> Non a caso, se il ristabilimento d'una comunione ecclesiale più armoniosa con questi gruppi e questi movimenti costituì uno dei temi centrali del II Convegno nazionale della Chiesa italiana (Loreto 9-13 aprile 1985), come è dato leggere nei due sussidi curati *ad hoc* dal Comitato nazionale preparatorio del Convegno, e cioè "La forza della riconciliazione", e "Insieme per un cammino di riconciliazione"; tuttavia non è di poco



un'interpretazione "radicale" dell'ecclesiologia postconciliare<sup>52</sup> (riassumibile nello slogan elogiativo d'una "Chiesa dell'amore", vs la "Chiesa del diritto"<sup>53</sup>): e siccome il volontariato cattolico, a torto o a ragione, viene percepito come fenomeno talvolta contiguo a quel variegato nucleo di contestazione, attecchisce nei Sacri Palazzi un'"immagine sociale controversa"<sup>54</sup> del volontariato, distante se non addirittura ostile agli interessi della Chiesa-istituzione. Prova ne sia la diffusione negli anni '80 d'una pubblicistica informata su questi temi, che mira ad allontanare lo spettro della contrapposizione frontale con la Chiesa istituzionale, auspicando, piuttosto, una rivalutazione della sua dimensione locale e comunitaria, di realtà "incarnata nella società e luogo di partecipazione"<sup>55</sup>. Come pure pare costituirne riprova, il sentimento complesso, di stima ma insieme di trepidazione, che Giovanni Paolo II trasmette circa questo fenomeno in alcuni messaggi ufficiali<sup>56</sup>.

---

momento la circostanza che a Loreto non furono invitati i rappresentanti delle "comunità di base". Cfr. sul punto, **A. SANTAGATA**, *La Cei e la svolta post-concordataria*, in *Cristiani d'Italia. Chiesa, società e Stato 1861-2011*, a cura di A. Melloni, Treccani, Roma, 2011, pp. 345 e ss. Sul tema dei "gruppi del dissenso", **M. CUMINETTI** *Il dissenso cattolico in Italia 1965-1980*, Rizzoli, Milano 1983; **D. SARESELLA**, *Il "dissenso" cattolico*, in *La nazione cattolica*, cit., p. 265 e ss.; **P. MONETA**, *Stato sociale*, cit., p. 82 e ss.; **G. E. RUSCONI**, **C. SARACENO**, *Ideologia religiosa e conflitto sociale*, De Donato, Bari, 1970, che pongono in luce le diverse posizioni assunte in quei gruppi, manifestando perplessità sull'attitudine del termine a ricomprenderle tutte; **D. VERUCCI**, *Il dissenso cattolico in Italia*, in *Studi storici*, a. 43, 2002, I, pp. 215 e ss, che evidenzia le correlazioni con la c.d. "cultura del '68".

<sup>52</sup> **D. MENOZZI**, *La Chiesa cattolica*, in *Storia del cristianesimo. L'età contemporanea*, a cura di G. Filoramo e D. Menozzi, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 238-239, nota come dalla cosiddetta corrente "progressista", attiva durante le assise dei padri conciliari, emersero "tendenze radicali", repute manifestazioni del "dissenso ... talora influenzate dall'ideologia marxista".

<sup>53</sup> Cfr., tra gli altri, **K. MORSDORF**, *Wort und Sakrament als Bauelemente der Kirchenverfassung*, in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, 134 (1965), pp. 75 e s.; **C.R.M. REDAELLI**, *L'enciclica di Benedetto XVI Deus Caritas est e il diritto canonico*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 19 (2006), p. 342 e ss..

<sup>54</sup> **GARELLI**, *La chiesa in Italia. Struttura ecclesiale e mondi cattolici*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 43 e ss..

<sup>55</sup> **A. ACERBI**, *La nuova incognita dell'equazione stato-chiesa-assistenza: il volontariato*, in *Il Regno*, n. 8 (1980), p. 179 e ss.

<sup>56</sup> Cfr., esemplificativamente, le parole di Giovanni Paolo II (*L'impegno personale e associativo nell'apostolato dei laici* - Udienza Generale del 23 Marzo 1994) che avverte come "... bisogna sempre conservare la preoccupazione dell'unità, evitando rivalità, tensioni, tendenze al monopolio dell'apostolato o a primati che lo stesso Vangelo esclude, e nutrendo sempre fra le varie associazioni lo spirito della partecipazione e della comunione, per contribuire veramente alla diffusione del messaggio evangelico".



Ma se quest'apprensione, legata al clima di quegli anni, potrebbe essersi progressivamente sfumata, sembra invece esser rimasta ferma quella, diversa, sull'opportunità di contrattare con lo Stato un regime speciale rispetto a un fenomeno di enti autogovernati, con finalità religioso-culturali solo marginali, e comunque originati nell'ordinamento civile.

Una conferma in tal senso, verrebbe dal motivo ricorrente nell'ordinamento canonico, per cui si loda e si promuove il volontariato, ma badando sempre a rimarcare l'alterità rispetto all'identità e ai compiti propri della Chiesa. Si pensi, ad esempio, alle molteplici iniziative di promozione del volontariato assunte, a partire dagli anni '70, dal papato (ad esempio, la previsione della sua valorizzazione tra gli obiettivi istituzionali del Pontificio Consiglio COR UNUM<sup>57</sup>; la costituzione della Caritas italiana<sup>58</sup>, l'attenzione al fenomeno nelle più recenti encicliche sociali<sup>59</sup>) e dall'episcopato (l'esperienza delle Caritas diocesane<sup>60</sup>; l'istituzione di apposite Consulte<sup>61</sup>, la ricomprensione del

---

<sup>57</sup> Il Pontificio Consiglio COR UNUM per la promozione umana e cristiana, è stato istituito da Paolo VI con la Lettera autografa *Amoris officio*, il 15 luglio 1971. Cfr. L. LARIVERA, "COR UNUM": una conferenza sulla carità, in *La civiltà cattolica*, quad. n. 3745, luglio 2006, p. 49 e ss..

<sup>58</sup> La *Caritas italiana*, costituita nel '71 con decreto della C.E.I. su volere di Paolo VI, è una persona giuridica pubblica dell'ordinamento canonico, nata per assolvere a compiti di organizzazione, coordinamento, e di indirizzo generale di tutte le entità cattoliche operanti nel sociale. Cfr., per approfondimenti, G. DALLA TORRE, *La Caritas: storia e natura giuridica*, in *Diritto canonico e servizio della carità*, a cura di J. Miñambres, Giuffrè, Milano, 2008, p. 265 e ss.; G.P. MONTINI, *Il caso Caritas. Note sulla sua collocazione giuridica nella Chiesa*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, n. 17 (2004), p. 41 e ss..

<sup>59</sup> Basti pensare alla *Centesimus Annus* (1991) di Giovanni Paolo II, lì dove il Pontefice avverte l'urgenza di "... segnalare che la carità operosa non si è mai spenta nella Chiesa ed anzi registra oggi un multiforme e confortante incremento", notando come a tal proposito "... merit[i] speciale menzione il fenomeno del volontariato, che la Chiesa favorisce e promuove sollecitando tutti a collaborare per sostenerlo e incoraggiarlo nelle sue iniziative" (n. 49). Nello stesso segno, si pone l'enciclica di Benedetto XVI, *Deus caritas est* (2005), dove, dopo aver individuato come "fenomeno importante del nostro tempo ... il sorgere e il diffondersi di diverse forme di volontariato, che si fanno carico di una molteplicità di servizi", il Papa sente l'esigenza di "indirizzare una particolare parola di apprezzamento e di ringraziamento a tutti coloro che partecipano in vario modo a queste attività" (n. 30).

<sup>60</sup> Come prevede l'art. 89 della *Istruzione in materia amministrativa* della Conferenza Episcopale Italiana, promulgata con decreto del Presidente della Conferenza stessa del 1 settembre 2005, le caritas diocesane costituiscono un ufficio appartenente alla struttura della curia diocesana, "finalizzato alla promozione e al coordinamento di tutte le attività caritative diocesane". Osserva G. DALLA TORRE, *La Caritas*, cit., p. 279, come la *Caritas*, a livello di Conferenza Episcopale o di Diocesi, comunque viene





tema tra quelli cardine del III Convegno ecclesiale nazionale<sup>62</sup>, e di alcuni documenti pastorali<sup>63</sup>): e cioè la sottolineatura del suo ruolo di *soggetto socio-politico attivo nell'ordine temporale*<sup>64</sup>, per affermare, insieme, un modello alternativo di *Welfare*<sup>65</sup>, e una "democrazia più piena", sia pure nel solco della dottrina sociale della Chiesa<sup>66</sup>. Il pregio che si attribuisce a questo soggetto, in pratica, parte dall'assunto della sua *appartenenza alla società civile e democratica*, per apprezzarne la funzione *esterna, ulteriore*<sup>67</sup> e *diversa*<sup>68</sup>, rispetto all'organizzazione ecclesiastica<sup>69</sup>,

---

ad assumere "la configurazione di un ufficio pastorale", con la "responsabilità di animare la comunità cristiana per la testimonianza della verità".

<sup>61</sup> Il riferimento va alla *Consulta ecclesiale degli Organismi socio-assistenziali* (già Consulta delle opere socio-assistenziali), istituita dalla Conferenza Episcopale Italiana nel 1976, e alla *Consulta nazionale delle Aggregazioni laicali*, promossa dalla stessa Conferenza.

<sup>62</sup> Vedi il III Convegno ecclesiale, celebrato a Palermo dal 20 al 24 novembre 1995 sul tema "*Il Vangelo della carità per una nuova società in Italia*".

<sup>63</sup> Cfr., ad esempio, il documento della C.E.I. "*Chiesa Italiana e Prospettive del Paese*" del 23 ottobre 1981; la nota della Consulta nazionale della C.E.I. per la pastorale della sanità "*La pastorale della salute nella chiesa italiana*" del 30 marzo 1989; il documento della Commissione Episcopale per la Cooperazione tra le Chiese, "*I laici nella missione "ad gentes" e nella cooperazione tra i popoli*", del 25 gennaio del 1990; il documento della C.E.I. "*Evangelizzare il sociale*" del 22 novembre 1992; il documento "*Con il dono della carità dentro la storia. La Chiesa in Italia dopo il Convegno di Palermo. Nota pastorale dell'Episcopato italiano*", del 26 maggio 1996; il documento "*Comunicare il Vangelo in un mondo che cambia. Orientamenti pastorali dell'Episcopato italiano per il primo decennio del 2000*", del 29 giugno 2001; la Nota pastorale della Commissione Episcopale per il servizio della carità e la salute "*Predicate il Vangelo e curate i malati*" del 4 giugno 2006; e, da ultimo, il documento dell'Episcopato italiano "*Per un paese solidale. Chiesa italiana e Mezzogiorno*" del 21 febbraio 2010, e gli Orientamenti pastorali dei Vescovi italiani per il 2010-2020 "*Educare alla vita buona del Vangelo*", del 27 maggio 2010.

<sup>64</sup> Cfr., soprattutto il documento della Commissione episcopale per i problemi sociali e il lavoro "*Democrazia economica, sviluppo e bene comune*" del 13 giugno 1994; la *Nota pastorale* della Commissione ecclesiale Giustizia e pace della C.E.I., "*Stato sociale ed educazione alla legalità*" dell'11 maggio 1995.

<sup>65</sup> L. ZANNOTTI, *La sana democrazia. Verità della Chiesa e principi dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 154 e ss..

<sup>66</sup> Il virgolettato è tratto dall'intervento del Cardinale Antonelli (reso in nome della C.E.I.), nel citato documento "*Democrazia economica, sviluppo e bene comune*" (cfr. nota precedente). Questa missione specifica del volontariato, di contrasto a un *welfare* dominato da Stato e mercato, e alle sue ricadute deleterie non solo sulle pratiche legate all'assistenza (burocratizzazione), ma soprattutto, più in generale, sulla vita (l'alienazione esistenziale), e sul pensiero dominante (l'incentivazione d'una mentalità individualistica), è focalizzata dalle avvertenze magisteriali contenute nella citata enciclica *Centesimus Annus* (n. 49).

<sup>67</sup> Cfr. il magistero recente di Benedetto XVI, che tende a puntualizzare, anche per rispondere alle accuse rivolte alla S. Sede di ingerire in settori non di propria competenza, quali siano i compiti prettamente spettanti alla Chiesa. Cfr., ad esempio, l'enciclica *Deus Caritas Est*, dove si rileva come "La Chiesa non può e non deve



di animazione cristiana della società: avvenendo *tra*, e non solo *verso*, i protagonisti della vita civile<sup>70</sup>. Una diversità complessiva, di ambiente naturale (la società civile e non quella religiosa) e strutturale (l'autonomia dall'organizzazione ecclesiastica), di ruolo (l'animazione *dal basso* del temporale) e fini (partecipazione democratica e riscatto sociale, prima che la salvezza delle anime), che in effetti indica un ambito di istanze solo mediatamente afferenti alla Chiesa, e invece direttamente sollecitanti le competenze proprie dello Stato<sup>71</sup>. Da qui, può essere scaturita la constatazione d'una *ineffettività* della rappresentanza della S. Sede rispetto a soggettività esprimenti *anche, e talvolta soprattutto, urgenze non religiose*; e comunque veicolanti principalmente, a differenza degli enti ecclesiastici<sup>72</sup>, istanze spirituali *immediate* dei fedeli, e solo in una modalità attenuata, quelle complessive dell'ordinamento confessionale.

È insomma possibile che le autorità vaticane abbiano rilevato che non vi fosse l'urgenza di difendere *una specifica libertà della Chiesa*, e focalizzato il fatto che si trattasse di interessi, seppur meritori, tuttavia non necessariamente coincidenti con le istanze ordinamentali canoniche: da ciò, la perplessità di addivenire a un accordo specifico<sup>73</sup> con lo Stato, non essendo direttamente sollecitate le *necessità*

---

prendere nelle sue mani la battaglia politica per realizzare la società più giusta possibile. Non può e non deve mettersi al posto dello Stato" (n. 28).

<sup>68</sup> Cfr. ancora, le indicazioni magisteriali di Benedetto XVI, lì dove nota come che per quanto sia importante che la carità animi "l'intera esistenza dei fedeli laici e quindi anche la loro attività politica, vissuta come carità sociale", quest'ultima tuttavia non costituisce un "opus proprium" della Chiesa, come invece accade circa le "organizzazioni caritative" istituzionali di quest'ultima (*Deus Caritas Est*, n. 29).

<sup>69</sup> Cfr. **S. BERLINGÒ**, *Giustizia e carità nell'economia della Chiesa. Contributi per una teoria generale del diritto canonico*, Torino, Giappichelli, 1991, pp. 86-89; 152 ss..

<sup>70</sup> Cfr. **J.T. MARTÍN DE AGAR**, *Il diritto alla libertà nell'ambito temporale*, in *Lex Nova (Fidelium Iura)*, 1991, I, p. 140 e ss..

<sup>71</sup> Cfr. i rilievi di **M. PETRONCELLI**, *Autonomia e libertà della Chiesa nella Costituzione*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, cit., p. 1052, che sottolinea l'importanza di cogliere come il richiamo ai laici contenuto nella costituzione conciliare *Gaudium et spes*, a "inscrivere la legge divina nella vita della città terrena" (n. 43), non significhi un appiattimento della *societas Ecclesiae* sulle vicende temporali; ma che anzi questo richiamo debba essere letto congiuntamente alla riaffermazione, altresì contenuta nella *Gaudium et Spes*, che la Chiesa "non si confonde con la comunità politica", e (riproponendo in altri termini "quello che è il contenuto del primo comma dell'art. 7 della nostra Costituzione") che "la comunità politica e la Chiesa sono indipendenti ed autonome l'una dall'altra nel proprio campo".

<sup>72</sup> Cfr. **P. CAVANA**, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 10 e ss..

<sup>73</sup> Cfr. **M. TOSCANO**, *Laicità dello Stato e specificità della disciplina pattizia*, CUEM, Milano, 2008.



giurisdizionali che, in coerenza col principio della “bilateralità necessaria” (art. 7, II co., Cost.) e con quello della “distinzione degli ordini”<sup>74</sup> (art. 7, I co., Cost.), possono fare avvertire il bisogno di intraprendere un negoziato<sup>75</sup>. Mentre qui, essendo in gioco le libertà garantite dagli artt. 18, 19 e 20 della Costituzione<sup>76</sup>, prima di quelle specificatamente riconosciute dal Costituente alle confessioni, poteva non darsi la necessità stringente di ricorrere allo strumento concordatario. Giacché, in altre parole, emergeva prima l’anelito

<sup>74</sup> S. BERLINGÒ, “Principio pattizio” e riforma costituzionale, in *Studi in onore di Gaetano Catalano*, t. I, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1998, p. 176 s.; ID., voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, 1991, p. 454 e ss., dove osserva che la bilateralità debba essere necessariamente ricondotta entro un “orizzonte di compatibilità costituzionale”, nel quale campeggia anzitutto il principio della distinzione degli ordini. v. anche T. MARTINES, *Ordine dello Stato e “principi supremi” della Costituzione*, in AA.VV., *Stato democratico e regime pattizio*, a cura di S. Berlingò, G. Casuscelli, Giuffrè, Milano, 1977, p. 123. Sul principio suddetto, cfr., tra gli altri, O. GIACCHI, *La giurisdizione ecclesiastica nel diritto italiano*, 2<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 1970; G. CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione italiana*, 2<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 1974; G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, e segnatamente p. 183 e ss.; e il recente lavoro di J. PASQUALI CERIOLI, *L’indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006.

<sup>75</sup> S. BORDONALI, *Problemi di dinamica concordataria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2010; v. anche in *Il riformismo legislativo*, cit., p. 263 e ss.. Fermi restando i rilievi di E. VITALI, *Legislatio libertatis e prospettazioni sociologiche nella recente dottrina ecclesiasticistica*, in *Dir. eccl.*, 1980, I, pp. 24 e ss., che, sulla scia di (altrettanto) autorevoli ammonimenti dottrinali (e su tutti, quelli di C. Magni) nota come “... la conseguenza dell’esistenza del primo comma dell’art. 7 Cost.”, e del riconoscimento ivi affermato dell’originarietà dell’ordinamento canonico, indichi “la possibilità, non la necessità di stipulare concordati”. Così, anche F. FINOCCHIARO, *Art. 7*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1975, pp. 361-p. 365, dove rileva come “il fatto che un ordinamento riconosca il carattere originario di un altro ordinamento giuridico non implica, in alcuna misura, la necessità che, al fine di disciplinare talune materie, il primo concordi con il secondo la normazione più confacente. Due ordinamenti giuridici, pur essendo ambo primari, anzi proprio perché tali, si possono ignorare ed ognuno di essi può disciplinare come meglio creda le materie di suo interesse”.

<sup>76</sup> Osserva P. CAVANA, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 145, come esistano all’interno di ciascuna confessione forme organizzative “non costitutive dell’identità della confessione” per le quali “la garanzia di indipendenza e autonomia” della Confessione “si pone in termini più attenuati”, e che tendono a “... spostarsi fuori dalla sfera d’azione degli artt. 7 e 8 Cost., non più in diretto contatto con i principi posti a salvaguardia dell’autonomia costituzionalmente tutelata dall’ordinamento confessionale”. Cfr., in senso analogo, F. FINOCCHIARO, *Gli enti ecclesiastici: profili ecclesiasticistici*, in AA. VV., *I nuovi accordi tra Stato e Chiesa. Prospettive di attuazione*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 16 e ss.



libertario *anche* religioso di tali associazioni a poter agire nel contesto sociale mantenendo *la loro propria identità* (pur genericamente riconducibile a quella della Chiesa); e solo dopo il presidio dello "specifico religioso"<sup>77</sup> che sta a cuore alla Confessione, e che la muove ad approntarne una normativa bilaterale.

Quest'ultimo ordine di motivi, peraltro, pare potere aver costituito un disincentivo altrettanto forte anche per le altre confessioni con intesa; sembra emergere infatti un'analogha preoccupazione, di contrattare un regime speciale *circoscritto* alle entità ecclesiastiche legate all'ambito ecclesiale<sup>78</sup>, che raggiunge il suo culmine con la circostanza

---

<sup>77</sup> L'espressione è adoperata da **J. PASQUALI CERIOLI**, *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2010, p. 8, per individuare l'elettivo nucleo di interessi da individuarsi come oggetto delle fonti bilaterali, "per i profili negoziabili che non coinvolgono né la sovranità primaziale dello Stato circa materie o contenuti *indisponibili* alla contrattazione né i paralleli spazi di indisponibilità connessi all'indipendenza confessionale". Cfr., sul punto, altresì, **N. COLAIANNI**, *Intese e legge unilaterale: per una "pratica concordanza"*, in **AA.VV.**, *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica. Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di A. Ravà, Giuffrè, Milano, 1981, p. 158 ss., richiamato dall'A..

<sup>78</sup> Cfr., in tal senso, sull'intesa con la Tavola valdese (approvata con l. 11 agosto 1984, n. 449), e su quelle, a seguire, con le Chiese cristiane avventiste del settimo giorno (approvata con l. 22 novembre 1988, n. 516), con le Assemblee di Dio in Italia (approvata con l. 22 novembre 1988, n. 517) e con l'Unione delle Comunità ebraiche (approvate con l. 8 marzo 1989, n. 101), **S. BERLINGÒ**, *Enti*, cit., p. 131 e ss.. Sulle successive due intese, che completano il quadro di quelle al momento approvate con legge, *i.e.* l'intesa con l'Unione delle Chiese evangeliche battiste italiane e quella con le Comunità evangeliche luterane italiane (approvate, rispettivamente con l. 12 aprile 1995, n. 116, e con l. l. 29 novembre 1995, n. 520), cfr. i rilievi di **A.S. MANCUSO**, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione*, cit., pp. 10 e 12, secondo la quale la disciplina degli enti ecclesiastici risulta nella prima "ispirata a quella degli enti della Chiesa cattolica, così come risulta nel nuovo Accordo del 1984" (ma risulta finanche più stringente e "centralistica", lì dove si richiede, all'art. 11, che "Il riconoscimento è concesso" solo "su domanda del Presidente dell'UCEBI, che allega la delibera motivata dall'Assemblea generale"); mentre con la seconda, vengono immediatamente "riconosciuti *ex lege* in quanto facenti parte della CELI" alcuni specifici enti (art. 17), prevedendo per il futuro il riconoscimento delle sole "Comunità della CELI" (art. 18). Analoghe considerazioni valgono per le nuove Intese in attesa di approvazione legislativa (e cioè quelle siglate il 4 aprile 2007 tra la Repubblica italiana e la Chiesa Apostolica in Italia, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, l'Unione Buddista Italiana e l'Unione induista Italiana), dove per indicare gli enti ecclesiastici riconoscibili *de futuro*, si usa sistematicamente la formula di ente *costituito nell'ambito* della relativa chiesa. Sui contenuti dei testi pattizi del 2007, si rinvia per approfondimenti ai recenti contributi di **A.S. MANCUSO**, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione*, cit.; **S. ANGELETTI**, *La nuova intesa con l'Unione Buddista Italiana: una doppia conforme per il Sangha italiano*, in



che per la Confessione valdese, per l'Unione delle Chiese evangeliche battiste italiane e soprattutto per le Assemblee di Dio in Italia è prevista una possibilità d'acquisto della personalità giuridica civile *riservata ad enti di stretta aderenza confessionale*<sup>79</sup>. Con ciò svolendo, come fu notato a suo tempo per il caso dell'intesa con la Tavola valdese,

“ogni profilo comunitario della società religiosa, risultando vanificata nella pratica la possibilità per i privati di dar vita ad associazioni ... riconosciute con fini di religione o di culto, con trattamento uguale o almeno analogo a quello degli enti ecclesiastici in senso stretto”<sup>80</sup>.

L'attenzione primaria rivolta alle specifiche esigenze della confessione, che si trae anche da questi testi pattizi, sembra quindi suggerire un'affine probabile ritrosia degli altri culti con intesa a negoziare, allora come adesso, regole speciali per fenomeni nel più dei casi sganciati dall'orbita ecclesiale, e comunque non organicamente legati all'istituzione religiosa.

### 3 - Le fonti unilaterali: dall'indifferenza per il fenomeno della *Legge-quadro* del '91 all'indirizzo restrittivo delle *Linee-guida* del 2010

---

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2008; **L. GRAZIANO**, *Andando oltre la "standardizzazione" delle intese: la Chiesa apostolica in Italia e l'art. 8.3 della Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007, II, pp. 353 e ss.; **V. PACILLO**, *L'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi giorni: prime considerazioni*, *ivi*, pp. 371 e ss.; **G. MORI**, *Ortodossia e intesa con lo Stato italiano: il caso della Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale*, *ivi*, pp. 399 e ss.; **R. BENIGNI**, *L'intesa con l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha*, *ivi*, p. 413 e ss.; **P. FANTELLI**, *L'induismo nel nostro tempo. Gli interlocutori confessionali in Italia e le prospettive della nuova intesa*, in *Dir. eccl.*, 3-4, 2007, pp. 64.

<sup>79</sup> Quanto al riconoscimento degli enti ecclesiastici valdesi (giusta la disposizione contenuta nell'art. 12 della suddetta l. 449/1984), questo aspetto si coglie notando come esso possa avvenire soltanto “su richiesta della Tavola valdese che allega ... la delibera sinodale motivata con cui l'ente è stato eretto in istituto autonomo nell'ambito dell'ordinamento valdese”: procedura che come sottolinea criticamente, e opportunamente, **G. CASUSCELLI**, *L'intesa con la tavola valdese*, in *Concordato e Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1985, p. 245, “sembra dunque caratterizzarsi per una concezione *centralistica* e burocratica” (corsivo mio). Sull'affine procedura prevista nell'intesa con l'U.C.E.B.I., vedi la nota precedente. Quanto al caso delle Assemblee di Dio in Italia, rileva come nella relativa intesa, il riconoscimento civile (ai sensi dell'art. 14 della predetta l. 517/1988) è previsto solo per tre specifici enti ecclesiastici **S. BERLINGÒ**, *Enti*, cit., pp. 136-137.

<sup>80</sup> **G. CASUSCELLI**, *L'intesa*, cit., p. 246.





Quanto alle fonti di origine unilaterale, s'è già osservato come il legislatore statale e regionale, al pari di quello pattizio, non abbia preso in considerazione il fenomeno del volontariato confessionale, se non unicamente come espressione prettamente solidaristica<sup>81</sup>.

È un indirizzo che si consolida, come detto, con la scelta di campo operata dal Legislatore-quadro nel '91, di considerare esclusivamente l'attività solidaristica svolta dagli enti, prescindendo dalle loro connotazioni identitarie: ma che affiora nell'ordinamento già sul finire degli anni '70, quando la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (l. 31 dicembre 1978, n. 833) esenta dal trasferimento ai Comuni previsto dall'art.25 del D.P.R. n. 616/1977 le associazioni di volontari (rivestite della natura di I.P.A.B.) con finalità concorrenti con quelle del S.S.N. stesso: ma non per ossequiare il "carattere o ... [l]'eventuale ispirazione religiosa di queste organizzazioni", ma in forza della loro "struttura volontaristica", e "finalità di assistenza sanitaria"<sup>82</sup>.

Il *trend* si radica, più tardi, per l'appunto, con l'entrata in vigore della Legge-Quadro del '91, che solo approssimativamente può essere

---

<sup>81</sup> Così che può notarsi un dato singolare: e cioè come il tipico approccio del legislatore del *non profit* che ha in mente di agevolare anche realtà confessionali, sia quello di elencare i potenziali beneficiari, antepoendo a queste ultime le espressioni del volontariato (e comunque distinguendole sistematicamente).

Esemplificativamente, quanto ai provvedimenti nazionali, si veda la l. 7 aprile 2003 n. 80, *Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale*, (art.3, I co, lett. c ) , che nello stabilire i "valori e i criteri" per individuare le deduzioni sull'imponibile (rispetto all'imposta sul reddito), a ora di indicare le soggettività interessate, parla di "volontariato e confessioni religiose"; ovvero, la l. 11 luglio 1986, n. 390, *Disciplina delle concessioni e delle locazioni di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato in favore di enti o istituti culturali, degli enti pubblici territoriali, delle unità sanitarie locali, di ordini religiosi e degli enti ecclesiastici*, che nell'individuare i potenziali beneficiari, prevede le "associazioni di volontariato" (art. 1, I co., lett. c-bis) e, più avanti, gli "enti ecclesiastici, civilmente riconosciuti" (art. 2, II co.); oppure, invece, come esempio di provvedimento regionale, cfr. la recente L. reg. Lombardia, 14 febbraio 2011, n. 20, *Azioni orientate verso l'educazione alla legalità*, dove all'art. 50 si legge che "Possono usufruire dei contributi per le iniziative indicate dalla presente legge le associazioni, con particolare riferimento ai soggetti iscritti nei registri di cui alla legislazione regionale sull'associazionismo e sul volontariato", e, solo più avanti si riscontrano "... le rappresentanze della Chiesa cattolica, in particolare gli oratori, delle associazioni o degli enti di culto con i quali lo Stato ha regolato i rapporti, ai sensi degli articoli 7 e 8, comma 3, della Costituzione"; v. altresì, la l. reg. Abruzzo, 4 novembre 1997, n. 120.

<sup>82</sup> Cfr. S. BERLINGÒ, *Enti*, cit., p. 168. V. anche F. DI PRIMA, *Enti equiparati alle IPAB: un futuro prossimo che rievoca un passato remoto* (Il D.Lgs. 4 maggio 2001, n. 202, in *Il Dir. eccl.*, 2003, 4, pp. 1471 e ss.. Diversamente, sul punto, cfr. M. FERRANTE, *Osservazioni sui riflessi ecclesiastici della legge quadro sulle organizzazioni di volontariato* (l. 266/1991), *Dir. eccl.*, 1994, III-IV, pp. 1009 e ss..



indicata come provvedimento promozionale *del* volontariato<sup>83</sup>; laddove in realtà ne intende favorire solo “uno specifico e ristretto settore”<sup>84</sup>; con un regime speciale e di favore riservato solo a un certo tipo di collettività, le *o.d.v.*, dotate di alcune peculiari caratteristiche, tra cui spiccano la tensione a un fine costitutivo esclusivo di solidarietà e la struttura democratica.

È una scelta che risulta sfavorevole alla componente confessionale, peraltro maggioritaria, del volontariato: la quale frequentemente tende a dotarsi d’uno statuto che riflette quest’indole, e che pertanto - come già osservato<sup>85</sup> - può recare elementi incongrui rispetto alle accennate caratteristiche (ad esempio, prevedendo finalità di carattere religioso/culturale<sup>86</sup>; ovvero riconoscendo ad autorità ecclesiastiche poteri d’intervento nella gestione dell’ente<sup>87</sup>), e che

---

<sup>83</sup> Obiettivo, quello della promozione dell’intero comparto del volontariato, oltretutto difficilmente praticabile, per il rilevante onere finanziario che avrebbe comportato in un’epoca già segnata dal disavanzo pubblico: cfr. i due volumi curati dall’Ente Einaudi, dal titolo *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, voll. I e II, il Mulino, Bologna, 1992.

<sup>84</sup> V. TONDI DELLA MURA, *Rapporti fra volontariato ed enti pubblici nell’evoluzione della forma di Stato sociale*, in L. Bruscutta, E. Rossi (a cura di), *Il volontariato a dieci anni*, cit., p. 120.

<sup>85</sup> Vedi Par. 1.

<sup>86</sup> Come ad esempio la sepoltura religiosa, che ricorre, ad esempio, tra gli obiettivi di alcune associazioni di volontariato islamiche presenti in Italia; ma che è, soprattutto (in termini numerici) la tradizionale finalità “istituzionale” di molte confraternite cattoliche. Indicativo, in proposito, il rilievo di A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1954, p. 185, che nota come “in alcune regioni d’Italia” sono “frequenti” le confraternite “con la precipua finalità di assicurare ai confratelli un degno funerale ed una sepoltura perpetua”. Lo stesso A., nella quinta edizione delle medesime *Lezioni*, (p. 285), nel fornire ragguagli sull’antica tradizione e la “larga cerchia di attività” delle c.d. opere pie, cita l’esempio delle Misericordie toscane, “aventi per fine principale il raccogliere malati e recarli in ospedali (un tempo, con carri-barelle spinte da associati, più tardi con l’acquisto di attrezzate vetture spedaliere) e di provvedere, sempre gratuitamente ai funerali degli appartenenti od anche dei poveri tutti, operando personalmente gli associati che fossero in grado di farlo, mentre altri benefattori fornivano soltanto aiuti economici”. Tra gli altri autori che indicano il carattere tradizionale del ruolo di *collegia funeraticia* svolto dalle confraternite, cfr. C. CALISSE, *Diritto ecclesiastico*, Firenze, 1893, p. 145; G. CATALANO, *Del regime giuridico delle associazioni confessionali prive di riconoscimento*, in *Giurisprudenza siciliana*, anno XII, 1959, p. 458. Assistenza funebre e suffragio risultano scopo preminente in molte confraternite, sovente anche quando le norme statutarie non prevedano specificatamente questo tipo di attività, come ravvisa L. BERTOLDI LENOCI, *L’istituzione confraternale: aspetti e problemi*, Schena editore, Fasano, 1996, *passim*.

<sup>87</sup> Torna ancora utile l’esempio delle confraternite (del resto espressione quantitativamente considerevole del volontariato religioso cattolico), che prevedono sovente nel loro statuto l’intervento di un’autorità ecclesiastica a esercitare poteri di



vigilanza e d'intervento eventuale nella gestione dell'ente; ovvero, per nominare sacerdoti che fungano da assistenti spirituali. Ma ciò, rileva, non è solo frutto d'una loro determinazione autonoma, in segno di ossequio all'autorità religiosa; bensì una conseguenza necessitata della loro peculiare condizione di *consociationes christifidelium privatae* che, in quanto entità sorte sulla scorta d'una specifica ispirazione religiosa, e operanti per fini ritenuti giuridicamente analoghi a quelli praticati dalla Chiesa cattolica, risultano soggette alle norme dell'ordinamento canonico e segnatamente, a quelle contenute nel *Codex Juris Canonici* (cfr. **G. FELICIANI**, *Il diritto di associazione nella Chiesa: autorità, autonomia dei fedeli e comunione ecclesiale*, in *Vita e pensiero*, 1998 (XI), pp. 723-739; **W. SCHULZ**, *La posizione giuridica delle associazioni e la loro funzione nella Chiesa*, in *Apollinaris*, 1986, p. 116 ss; **L. NAVARRO**, *Diritto di associazione*, cit., pp. 108-132 e 195-201; **V. MARANO**, *La personalità giuridica degli enti ecclesiastici e in particolare delle associazioni di fedeli*, in J.I. Arrieta (a cura di), *L'attività degli enti ecclesiastici e il controllo dello Stato. Studi sull'istruzione CEI in materia amministrativa*, Marcianum Press, Venezia, 2007, p. 182 e ss.; **C. REDAELLI**, *Le aggregazioni laicali nella Chiesa. Una recente nota pastorale della CEI*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 1993, VI, p. 450 e ss.; per una più specifica disamina del tema in ambito diocesano, v. **ID.**, *Il vescovo di fronte alle associazioni*, *Quaderni di diritto ecclesiale*, 1995, VIII, pp. 363). Norme che ne rispettano l'autonomia, riconoscendo loro la libertà di dotarsi dello statuto più consono alle proprie esigenze (can. 321); ma che bilanciano tale autonomia, con la previsione per cui ciascuna associazione sottostà, in ogni caso, alla *potestas vigilandi* dell'autorità ecclesiastica (can. 323, parr. 1 e 2) onde garantirne ortodossia, probità e tensione al bene comune (can. 305, par. 1, richiamato dal can. 323). Ciò significa, che laddove anche una confraternita ipoteticamente decidesse di dotarsi d'uno statuto privo di qualunque accenno a prerogative vantate da soggetti ecclesiastici terzi rispetto alla vita dell'ente (apparendo dunque *prima facie*, nel filtro della 266/1991 "democraticamente corretto"); tuttavia, in sostanza, quest'ultima risoluzione potrebbe risolversi solo in una velleitaria omissione, inidonea *de jure* a impedire a quegli stessi soggetti di intervenire nel senso prima esposto: ché le anzidette norme codicistiche segnano la necessità che le autorità ecclesiastiche invece vigilino su dette associazioni, in coerenza col loro "*sacrum ius et coram Domino officium*" di dirigere tutto quanto concerne la disciplina dell'apostolato (L.G. 27). Cfr., sul punto, **J. HENDRIKS**, *Le associazioni dei fedeli e i loro statuti*, in *Quaderni di diritto ecclesiale*, 1990, p. 366, il quale, in proposito, nota come la previsione contenuta nel can. 299, par. 3, per cui nessuna associazione privata di fedeli nella Chiesa può essere riconosciuta senza che gli Statuti siano stati esaminati, conduce alla conclusione che un sodalizio che non abbia rimesso a tale esame il proprio statuto "... non possiede lo stato di associazione privata di fedeli ..." non essendo "... riconosciuto come associazione nella Chiesa". Rimarcando altresì, come "... il segretario della Commissione di studio per la revisione del Codice" abbia motivato la decisione di accludere questa previsione, sottolineando "... il fatto che l'esistenza di una associazione di fedeli in un modo o in un altro deve risultare sicura e che all'autorità ecclesiastica spetta dare un attestato sull'autenticità cristiana di una associazione, dei suoi fini e dei suoi mezzi, affinché nell'associazione non vi sia niente in contraddizione con la dottrina, la disciplina o l'integrità dei costumi". Vedi, altresì, **R. NAVARRO VALLS**, *Las asociaciones sin personalidad en el Derecho Canónico*, in W. Aymans, K.T. Geringer, H. Schmitz (a cura di), *Das konsoziative Element in der Kirche Akten des VI. Internationalen Kongresses für kanonisches Recht*, (München, 14-19. September 1987), St. Ottilien, 1989, p.547 e ss.



pertanto rischia già solo in astratto di essere escluso da quel regime premiale.

Per chiarezza, va precisato che il problema non sta nella previsione di una selezione, anche rigorosa, operata dalla P.A.: questo meccanismo, tipico delle legislazioni promozionali<sup>88</sup>, risulta infatti indispensabile, tra l'altro, per prevenire tentativi improvvidi di fruizione del regime speciale da parte di chi cela finalità lucrative o, addirittura, illecite<sup>89</sup> (si pensi alla facilità di camuffare il "lavoro nero" sotto la veste del volontariato<sup>90</sup>). Non è diverso, ad esempio, in questo senso, il sistema escogitato per il riconoscimento degli enti ecclesiastici, ai sensi della succitata l. 222/1985<sup>91</sup>, dove parimenti si decide di operare una selezione tra tutte le miriadi di soggettività *lato sensu* ecclesiastiche - prevedendo un regime privilegiato che avvantaggi solo le entità dotate di certe caratteristiche, e in particolare d'un peculiare fine

---

<sup>88</sup> Si pensi, ad esempio, alla summenzionata l. 222/1985, circa gli enti ecclesiastici; o al successivo d.lgs. 460/1997, sulle o.n.l.u.s.. Nota, al riguardo, **M. STALTERI**, *Riflessioni su un recente modello di legislazione sulle non profit organizations. La legge quadro sul volontariato (L. n. 266/1991)*, in *Gli enti "non profit" in Italia*, a cura di G. Ponzanelli, Cedam, Padova, 1996, come sussista una profonda relazione "tra disciplina agevolativa e controlli in materia di enti non profit".

<sup>89</sup> Cfr. in questi termini, **A. GUARINO**, *Diritto ecclesiastico tributario e articolo 20 della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2001, p. 152; sulle c.d. "false onlus", v. **C. DI GREGORIO**, *Onlus e controlli fiscali. I caratteri distintivi delle Onlus. La disciplina fiscale. Le metodologie di controllo*, Milano, 2000.

<sup>90</sup> Cfr. sul punto, **G. PONZANELLI**, *Novità nell'universo "non profit"*, in *Giur. Comm.*, 1993, I, p. 414; **ID.**, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Giappichelli, Torino, 2000, 2<sup>a</sup> ed., p. 219 e ss.; **F. RIGANO**, *La libertà assistita*, Pavia, 1993, p. 202 e ss..

<sup>91</sup> **P. CONSORTI**, *Alcune considerazioni*, cit., p. 584, nota come «... certi istituti proposti dalla legge quadro, precisamente in relazione al rapporto tra gli enti di volontariato e la pubblica amministrazione, presentano alcune affinità con la disciplina relativa agli enti ecclesiastici. Mi riferisco in particolare ad un elemento di carattere giuridico sostanziale, dato dalla considerazione degli enti non in senso soggettivo, né precisamente oggettivo, quanto piuttosto teologico: ovvero in relazione alla loro finalità. La sottolineatura dell'elemento finalistico rispetto agli altri, che, come è noto, hanno finora prevalso nello studio delle associazioni, degli enti di fatto e delle persone giuridiche in genere, si ritrova in modo peculiare nella disciplina vigente relativa agli enti ecclesiastici delle confessioni con intesa e della Chiesa cattolica. Ora, anche gli enti di volontariato, come accade per gli enti ecclesiastici, godono di alcuni "privilegi" rispetto agli enti di diritto comune, per lo più di tipo patrimoniale e di carattere fiscale, che non sono accordati ad altri enti che pure perseguono statutariamente finalità analoghe o talvolta coincidenti con quelle degli enti di volontariato (magari inerenti alla promozione degli stessi diritti di libertà) solo perché questi ultimi non sono organizzati secondo lo schema degli enti di volontariato».



perseguito (quello di religione e di culto<sup>92</sup>) - tenendo presente il rischio di richieste abusive da parte di soggettività solo fittiziamente religiose<sup>93</sup>.

Quel che è opinabile, invece, nella l. 266/1991, sono i contorni scelti per questa nuova figura di ente collettivo: e cioè, non quelli (come nel caso dell'ente ecclesiastico) d'un modello astratto, ma, d'una *specificata* presenza del volontariato<sup>94</sup>.

È agevole, infatti, constatare che i requisiti chiesti dalla l. 266/1991 alla potenziale *o.d.v.* per poter iscriversi nei Registri del volontariato (istituiti, a norma dell'art. 6, dalle Regioni e dalle Province autonome) e così godere delle agevolazioni fiscali e normative riservate agli enti ivi iscritti<sup>95</sup>, rispecchino connotazioni strutturali (democraticità;

---

<sup>92</sup> In pratica, pur nella diversità degli specifici requisiti richiesti (nella l.222/85 il fine degli enti interessati è "di religione e di culto" e i loro attributi focalizzano il collegamento con l'ordinamento ecclesiale; mentre nella l. 266/91 si parla d'un fine *esclusivo di solidarietà*, e di caratteristiche al contrario evocanti la mancanza di qualsiasi etero-direzione), e nella *ratio* ultima, non muta il fatto che alla base si riscontri in entrambi i succitati provvedimenti legislativi un'affine tecnica legislativa, e una *ratio* immediata volta a *selezionare* particolari esponenti del pluralismo comunitario, da assoggettare a un regime speciale. Diversa, invece, rispetto alla soluzione pattizia, la scelta della *modalità* per giungere a tale obiettivo primario: non l'articolato riconoscimento civile "concessorio" previsto dalla legge concordataria (che, come nota **C. CARDIA**, *Ordinamenti religiosi*, cit., p. 130, risponde essenzialmente all'esigenza, costituzionalmente rilevante, di garantire a tutti gli enti ecclesiastici un trattamento uniforme, giusta la sottoposizione di ciascuno di essi a un'identica procedura, seguita sempre dai medesimi organismi nazionali), ma una procedura "decentrata" (essendo previsti vari registri regionali) e più agile (una sola fase di verifica del possesso dei requisiti) di controllo "... diretto a valutare, anche attraverso il rispetto dei vincoli concernenti l'organizzazione e l'attività, le possibilità di raggiungimento delle finalità cui viene correlato il sistema premiale". Cfr., sul punto, **V. TONDI DELLA MURA**, *Rapporti fra volontariato ed enti pubblici*, cit., p. 137; **F. CAFAGGI**, *Introduzione*, in G.P. Barbetta, C. Schena (a cura di), *I controlli sulle organizzazioni non profit*, 2000, p. 19 e ss..

<sup>93</sup> Esemplificativamente, quanto all'ipotesi di enti ecclesiastici fittizi, cfr. **C. CARDIA**, *Stato e confessioni religiose, Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna, 1992, p. 229 e ss.; circa i margini di discrezionalità rimessi alla P.A. nello scrutinio previsto dalla l.222/1985, e con rilievi critici al parere fornito nel '93 dal Consiglio di Stato (C.S., Sez. I, 12 maggio 1993, n. 426/93), v. **ID.**, *Riconoscimento degli enti ecclesiastici e Consiglio di Stato*, in *Dir. amm.*, 1996, I, p. 113 ss..

<sup>94</sup> Nota come le leggi sul volontariato siano quasi tutte "state emanate rincorrendo la realtà sociale", **P. CONSORTI**, *Il volontariato fra Stato e Chiesa*, in *Il volontariato a dieci anni*, cit., p. 281.

<sup>95</sup> Incentivi che concernono, tra l'altro, la possibilità di stipulare convenzioni con enti pubblici e di utilizzare gratuitamente strutture pubbliche; la partecipazione a bandi di finanziamento dedicati; un trattamento fiscale privilegiato con diverse esenzioni, tra le quali l'esclusione totale dall'assoggettamento ad Iva (e gli obblighi connessi circa la fatturazione, l'apertura di posizione, la registrazione contabile ecc.) per tutte le operazioni attive (cioè servizi resi; ovvero cessioni) effettuate (art. 8, II co.); agevolazioni in materia di imposte dirette; esenzioni concernenti imposte indirette





elettività e gratuità delle cariche associative; incidenza determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite degli aderenti, ecc.<sup>96</sup>) e finalistiche (esclusivo fine di solidarietà) tipiche di alcune formazioni sociali effettivamente esistenti nella realtà. A ben guardare, infatti, tali prerogative, e segnatamente, l'autogoverno democratico e l'esclusivo sovvenimento ai bisogni altrui, sono tratti peculiari di quei gruppi sociali sorti (per lo più) negli anni '70 per uno spontaneo impulso di ricerca di senso esistenziale<sup>97</sup> e dediti, al di fuori delle tradizionali dimensioni "istituzionali"<sup>98</sup> e in nome d'un generico umanesimo<sup>99</sup>, alla cura disinteressata degli altri.

La scelta di questo specifico modello, trova spiegazione nell'accennata finalità precipua del Legislatore-quadro di voler stabilire i principi e i criteri con cui regolare una dialettica privilegiata<sup>100</sup> tra o.d.v. e pubblici poteri. Trattandosi, infatti, della "prima vera e propria disciplina di una categoria del c.d. terzo settore" e dunque

---

(imposta di bollo e di registro; imposta sulle successioni e sulle donazioni). Inoltre le o.d.v. (regolarmente iscritte nei Registri regionali) sono considerate "ONLUS di diritto", e si applica loro il c.d. "principio di maggior favore", che si traduce nel diritto a scegliere, per ciascuna imposta, se applicare le agevolazioni originate dalla propria legge istitutiva (quindi, la legge 266 del 1991) ovvero quelle spettanti per effetto del D.Lgs. 460/97. Con la precisazione che la norma contenuta nell'art. 30, V co, del D.L. 185/2008, ha limitato la possibilità per le o.d.v. d'essere considerate 'ONLUS di diritto', solo nell'ipotesi in cui queste "non svolg[a]no attività commerciali diverse da quelle marginali", nel senso indicato dal D.M. 25/5/95.

<sup>96</sup> Per una rassegna puntuale dei requisiti necessari a un'o.d.v., per qualificarsi come tale, v. **A. SANTUARI**, *Le onlus. Profili civili, amministrativi e fiscali*, Cedam, Padova, 2007, 2<sup>a</sup> ed., p. 70 e ss..

<sup>97</sup> **V. PANUCCIO**, voce *Volontariato*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1993, Appendice, XLVI, p. 1085.

<sup>98</sup> **P. RESCIGNO**, *Autonomia privata e legge della disciplina del volontariato*, in *Giurisprudenza italiana*, 1993, parte IV, col. 3.

<sup>99</sup> **N. LIPARI**, nella *Relazione* al d.d.l. n. 296 del 24 luglio 1987, osserva come il volontariato rappresenti "un momento essenziale di raccordo tra la fantasia del singolo e le omologazioni del gruppo, tra l'irripetibilità delle relazioni individuali e la garanzia istituzionale di quelle sociali", espressivo di "un *ethos* nuovo". L'A., nel saggio scritto nel 1982, *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del Welfare State*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, II, p. 822, già notava, a proposito del protagonista individuale di questo fenomeno, come il volontario sia colui che "per libera scelta e al di fuori di ogni interesse o corrispettivo di ordine economico, mette le sue energie e la sua specifica professionalità a disposizione degli altri, sensibile al quadro complessivo delle esigenze collettive, ma attento in primo luogo alle attese dell'altro, alle sue irripetibili peculiarità di un uomo sofferente, e, per ciò stesso, amico".

<sup>100</sup> **M. STALTERI**, *Riflessioni su un recente modello di legislazione*, cit., p. 99; **V. TONDI DELLA MURA**, *Rapporti fra volontariato*, cit., p. 137.



dell'esperimento (s'è parlato d'una "legge-laboratorio"<sup>101</sup>) d'una inedita chiamata del pubblico a una collaborazione organica col privato sociale verso fini d'utilità generale<sup>102</sup>, il legislatore, cautelativamente, seleziona solo la componente che ritiene più "affidabile", in quanto convinto<sup>103</sup> che questa sua esclusiva propensione altruistica, scongiuri in radice il rischio d'un attecchimento del *particolare*, contro l'utilità collettiva. Imboccando, così, una via prudente e ideologicamente orientata a quella nuova forma di Stato sociale che la giurisprudenza costituzionale prefigura negli anni '80 (segnatamente, con la sentenza n. 173/81, con l'invocazione d'un "pluralismo delle istituzioni in relazione alle possibilità di pluralismo nelle istituzioni", e con la successiva, storica pronuncia n. 396/88<sup>104</sup>, che infrange la qualificazione pubblicistica delle IPAB<sup>105</sup>, sanzionando definitivamente la plausibilità di un governo dei servizi sociali aperto al contributo di enti privati). Dove l'opzione ideologica si dimostra chiaramente, ad esempio, nella sfida (il Relatore Elia parlò in proposito d'una vera e propria "scommessa"<sup>106</sup>) di

<sup>101</sup> Entrambi i virgolettati rimandano a **V. TONDI DELLA MURA**, *Rapporti*, cit., p. 120.

<sup>102</sup> **V. TONDI DELLA MURA**, *Rapporti*, cit., p. 129.

<sup>103</sup> Cfr. la relazione del senatore L. Elia, tenuta nella seduta del 28 febbraio 1991, n. 497 (X Legislatura), in *Assemblea - resoconto stenografico*, 8, in [www.senato.it](http://www.senato.it), dove afferma come "noi con questo provvedimento non ci limitiamo a dare un riconoscimento che risale alle scaturigini più profonde del nostro pensiero costituzionalistico, e cioè all'articolo 2 della Costituzione in tema di formazioni sociali, ma da questo riconoscimento traiamo anche quelle discrete conseguenze pratiche, quelle discrete conseguenze di salvaguardia e di favor per questo fenomeno che sono congrue e coerenti con l'impostazione di fondo basata appunto sulla radice costituzionale della nostra vita pubblica".

<sup>104</sup> Con la pronuncia 7 aprile 1988, n. 396 la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità dell'art.1 della l. 17 luglio 1890, n. 6792 (c.d. Legge Crispi), che aveva pubblicizzato (con la creazione di una nuova figura d'ente pubblico, e cioè per l'appunto l'IPAB) diverse categorie di soggettività private dedite ad attività di assistenza e beneficenza, tra cui le confraternite: il motivo dell'illegittimità viene dalla Consulta riscontrato nel contrasto della norma surriferita con l'art. 38, ult. comma, della Carta fondamentale, per la parte in cui non prevedeva che le IPAB non potessero continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, laddove ne avessero i requisiti. Sul punto, cfr., tra gli altri, **U. DE SIERVO**, *La tormentata fine delle I.P.A.B.*, in *Giur. Cost.*, 1988, I, p. 1757 e ss.; **P. CAVANA**, *L'ultima legge eversiva (c.d. legge Crispi) al vaglio della corte costituzionale: il nodo sciolto delle Ipab*, in *Dir. eccl.*, I, 1989, p. 85; **F. DI PRIMA**, *Enti equiparati alle IPAB*, cit., pp. 1471-1502; **ID.**, *Interventi pubblici di sostegno alle attività di promozione socio-culturale degli enti ecclesiastici, tra interesse pubblico e sussidiarietà orizzontale. Note critiche alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 12 giugno 2009, n. 371*, in *Il Dir. eccl.*, 2009, III-IV, p. 675 e ss., anche per più ampi cenni bibliografici sul tema.

<sup>105</sup> Cfr., sul tema, più diffusamente, **F. DI PRIMA**, *Enti equiparati*, cit., p. 1471 e ss..

<sup>106</sup> Così il Sen. Leopoldo Elia, nella relazione tenuta al Senato nel febbraio del 1991 (Senato della Repubblica, X legislatura, seduta del 28 febbraio 1991), rispondendo alle



proporre un modello basato tassativamente sulla *democraticità* strutturale, a pena di vulnerare il principio della libertà associativa di cui all'art. 18 Cost.: ma con la convinzione che non si potesse non prevederlo, a meno di trascurare "un aspetto irrinunciabile delle articolazioni della c.d. società civile"<sup>107</sup>. Sembra comprendersi così il significato ultimo della formulazione dell'art. 6 della l. 266, riguardo ai requisiti richiesti inderogabilmente agli enti che intendano figurare nei Registri regionali. Detta norma, infatti, coerentemente con l'intendimento di dar vita a un'apertura "controllata e selezionata" al contributo del Terzo settore, prima d'indicare le caratteristiche che devono essere possedute dalle soggettività che intendano partecipare a quest'inedita *partnership*, pare mirata soprattutto a non riportare quelle che consentirebbero il coinvolgimento di soggetti presumibilmente reputati non idonei a ricevere la "patente", per così dire, di "privato cooperatore accreditato".

Pare insomma essere dovuto essenzialmente a questa preoccupazione essenziale, il fatto, invero problematico (che spiega la necessità avvertita nel 2010, di esitare le summenzionate *Linee Guida*) di aver utilizzato termini generici per indicare le caratteristiche elettive dell'o.d.v., come la *democraticità strutturale* o i *fini esclusivamente solidaristici*: pur, con ciò, apprezzandosi il fine nobile indicato al riguardo dal sen. Elia, in sede legislativa, di evitare definizioni troppo stringenti d'un fenomeno - in ogni caso - attinente a un modo d'essere della persona (sulla stessa lunghezza d'onda del monito di Jemolo a preservare la famiglia dai marosi del diritto<sup>108</sup>).

Questa scelta, infatti, attribuisce alla P.A. ampi margini d'apprezzamento, potendo questa *decidere volta per volta quale significato e quale peso attribuire* ai parametri stabiliti dalla legge 266/1991.

---

obiezioni formulate in merito al rischio che l'imposizione d'una struttura democratica alle o.d.v. potesse contrastare l'art.18 Cost.: "abbiamo ritenuto di correre il rischio di un'accusa di questa tipo, perché in effetti ci è sembrato che l'esperienza di volontariato sia così connessa all'espressione di vitalità democratica della società civile, prima ancora che delle istituzioni, che malgrado tutto ci è parso possibile imporre tale condizione di vita democratica interna anche a queste associazioni. Sarà una peculiarità rispetta all'intera esperienza dell'associazionismo, ma noi pensiamo che sia pure una scelta coraggiosa e positiva".

<sup>107</sup> Cfr. Relazione sen. Elia, seduta 28 febbraio 1991, v. nota precedente.

<sup>108</sup> Relazione Sen. Elia, seduta 28 febbraio 1991, v. nota n. 105. Ne dà conto **A. CELOTTO**, *Legislazione regionale sul volontariato ('trama e ordito di un vestito di Arlecchino')*, in *Il volontariato a dieci anni*, cit., p. 99. La nota immagine richiamata dal Sen. Elia, la si trova in **A.C. JEMOLO**, *La famiglia e il diritto*, in **ID.** *Pagine sparse di diritto e storiografia* (scelte e ordinate da L. Scavo Lombardo), Milano, 1957, p. 223. Su questo monito magistrato, cfr. le riflessioni di **C. CARDIA**, *Diritto e famiglia negli anni '30-'50*, in *Quaderni fiorentini*, n. 28, 1999, p. 862.



Consentendo, così, a ciascuna amministrazione regionale di accogliere *qualunque* nozione sottostante i requisiti in parola, mutuando, ad esempio, un'accezione ampia del concetto di democraticità, accomodante rispetto ad eventuali minime ingerenze esterne (come quelle di un'autorità religiosa), ovvero la più stretta e intollerante verso qualunque etero-condizionamento; ovvero, una delle molteplici sfumature del termine "solidarietà", così da spingere, ora in alto ora in basso, l'"asticella del tollerabile", e poter considerare altruistico, a seconda del verso adottato, solo l'ente dalle risorse totalmente eterodestinate, ovvero anche quello che contempra vantaggi morali e materiali per gli associati. In difetto di canoni ermeneutici precisi, insomma, nulla osta a che sin da subito (quindi senza bisogno delle successive *Linee Guida*) s'instauri un *trend* interpretativo rigoroso delle pp.aa..

Ciò vale, soprattutto, in ordine all'interpretazione del requisito del fine esclusivo di solidarietà<sup>109</sup> (art. 1 l. 266/1991), teoricamente conducente verso l'*esclusione* di fenomeni anche solo *parzialmente solidaristici*. Ma il problema sta già nel richiamo *sic et simpliciter* al valore della "solidarietà": questo, infatti, appare di per sé, come notato, assiologicamente neutro<sup>110</sup>, e vago<sup>111</sup>, in quanto il recepimento nella Carta fondamentale (art. 2 Cost.), lo ha solo relativamente positivizzato, restando l'interprete costretto a percepirlo nel raffronto con gli altri principi ivi racchiusi<sup>112</sup>, e le specifiche sue declinazioni operate dal

---

<sup>109</sup> Cfr. P. DE CARLI, *La problematica degli enti non profit tra pubblico e privato*, in *Gli enti non profit. Nuove figure e nuove problematiche*, Atti (Milano, 3 ottobre 1992), Giuffrè, Milano, 1993, p. 64.

<sup>110</sup> La natura "neutra" del solidarismo, coefficiente che ne rende possibile "la presenza ... in qualsiasi sistema politico ed economico", era già messa a fuoco negli anni '70 da P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Jovene, Napoli, 1972, p. 162 e ss..

<sup>111</sup> Cfr. G. CATTANEO, *Buona fede oggettiva e abuso del diritto*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1971, p. 617. Cfr. altresì, la notazione di G. RIVETTI, *Onlus. Autonomia e controlli. Associazioni, enti religiosi cattolici e di culto diverso*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 191 e ss., che nota che se da un lato la finalità solidaristica rappresenta l'elemento "distintivo e caratterizzante" dell'attività di volontariato, utile a qualificarla correttamente; dall'altro, tuttavia, esso non gli sembra idoneo a cogliere "la potenzialità del significato che esprime l'attività di volontariato nel suo insieme".

<sup>112</sup> Nota F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, come "la Costituzione, affiancando in un unico contesto normativo diritti inviolabili e doveri inderogabili, e riconoscendo il ruolo originario delle autonomie sociali (art. 2 Cost.) ed istituzionali (art. 5 Cost.)", chiama "la partecipazione solidale (art. 3, II co., Cost.) di ciascuno allo sviluppo del prossimo e della comunità complessivamente intesa, secondo una dinamica che, per quanto possibile, deve tendere a preservare gli apporti spontanei, dei singoli e degli ordinamenti intermedi, alla crescita collettiva (art. 4 Cost.)".



diritto vivente (rispetto alle diverse contingenze); ma non, quindi, a distinguere chiaramente, una volta per tutte, l'interesse protetto<sup>113</sup>. Per cui, per limitarci all'esempio più evidente, quand'anche la Consulta<sup>114</sup> lo incardini nella prospettiva "personalista", quale chiamata dei consociati (per l'appunto, in quanto persone) a un'attiva premura reciproca, "... non solo per imposizione di una autorità, ma anche per libera e spontanea espressione della [loro] profonda socialità"<sup>115</sup>; resta ugualmente il problema pratico dell'interprete, dibattuto in dottrina<sup>116</sup>, di comprendere quali siano i margini, e quanto ampi, entro cui quella premura può dirsi davvero solidale. Per non dire dei significati potenzialmente "negativi (in senso etico) o molto particolari" che il termine "solidarietà" può assumere "non ... sicuramente idonei a individuare lo scopo che deve caratterizzare l'attività di

---

<sup>113</sup> Una norma che prescrive *tout court* l'esercizio di un'attività solidale, rischia di apparire, secondo **C.M. BIANCA**, *Diritto civile*, 3. *Il contratto*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 475, un "precepto in bianco", che non consente all'interprete di individuare con certezza l'interesse tutelato; e di costituire quindi, come hanno sottolineato altri (segnatamente, **G. CATTANEO**, *Buona fede oggettiva*, cit., p. 617 e ss.), un generico richiamo alla coscienza sociale e/o etica della collettività.

<sup>114</sup> Cfr. Corte cost., sentenza 28 febbraio 1992, n. 75.

<sup>115</sup> Com'è stato efficacemente rilevato (**G. DALLA TORRE**, *Introduzione al Convegno di studio per il 50° dell'Unione Italiana Giuristi Cattolici su La solidarietà tra etica e diritto*, Roma, 5-8 dicembre 1998, in *Iustitia*, 1999, p. 368) la traduzione giuridica del valore della solidarietà pare esprimere soprattutto infatti "il senso dell'essere insieme, dei vincoli che ci uniscono in società civile e politica, della fitta trama di relazioni interindividuali in cui ciascuno realizza se stesso e nelle quali la società si inverte". Sul punto, tra gli altri, cfr. **B. PEZZINI**, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in *Il dovere di solidarietà*, a cura di B. Pezzini, C. Sacchetto, Giuffrè, Milano, 2005, p. 110 e ss.; **F. RIGANO**, *La solidarietà orizzontale e il ruolo dell'associazionismo*, ivi, p. 77; **F. GIUFFRÈ**, *La solidarietà*, cit., *passim*, ma sul tema più specifico del rapporto tra volontariato e solidarietà, vedi p. 316 e ss. e particolarmente pp. 329-338; **E. ROSSI**, *Principio*, cit., p. 2354 e ss.; **P. PERLINGERI**, **R. MESSINETTI**, *Art. 2*, in *Commentario della Costituzione Italiana*, a cura di G. Branca, Torino, 1997; **V. CESAREO**, *Volontariato e solidarietà*, in *Aggiornamenti sociali*, 1990, vol. 41, n. 12, p. 799 e ss.; **N. OCCHIOCUPO**, *Libertà e promozione umana nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 16 e ss.; **G. AMBROSINI**, *La Costituzione italiana oltre i principi delle Rivoluzioni americana e francese*, Edizioni ISTUD, Roma, 1977, p. 96 e ss.; **A. BARBERA**, *Principi fondamentali - art. 2 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975; **G. NICOLETTI**, voce *Solidarismo e personalismo*, in *Noviss. Digesto It.*, XVII, Torino, 1970, p. 836 e ss.; **A. AMORTH**, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 42 e ss.

<sup>116</sup> Segnala la necessità di accogliere un'azione ampia di solidarietà, ad esempio, **E. ROSSI**, *Principio*, cit., p. 2357; necessità opposta a quella avvertita, tra gli altri da **M. GORGONI**, *Commento all'art. 3 della l. 266 del 11 agosto 1991*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1993, IV, p. 799.





volontariato<sup>117</sup>; come quelli “corporativistici”<sup>118</sup>, o addirittura sottendenti una tensione al profitto<sup>119</sup> chiaramente aliena all’area semantica raccolta dal Legislatore-quadro<sup>120</sup>.

Per cui, quale che sia la valutazione fornita dalla P.A., emerge sin da subito la sensazione d’una contestabilità quasi fisiologica delle valutazioni fornite dalla P.A., a ora di vagliare enti connotati da “attività teleologicamente orientate in senso non già totalmente, ma solo parzialmente solidaristico”: reputando perciò cruciale il ruolo successivo svolto dal “formante giurisprudenziale”<sup>121</sup>.

Problemi analoghi, poi, si presentano in ordine al requisito attinente alla “democraticità della struttura” (art. 3 l. 266/1991). La natura politica del concetto così evocato, infatti, rende quest’ultimo oggetto potenziale di variegate interpretazioni come e più di quello appena considerato<sup>122</sup>; ciò, soprattutto, per il contenuto minimo definibile<sup>123</sup>, infatti, se non con vaghi riferimenti alla necessità d’un

---

<sup>117</sup> F. ANGELONI, *Liberalità e solidarietà*, Cedam, Padova, 1994, pp. 260 e ss..

<sup>118</sup> F. ANGELONI, *Liberalità e solidarietà*, cit., p. 265.

<sup>119</sup> In quanto fine non diretto prevalentemente alla produzione di ricchezza o comunque all’esercizio di un’attività economica ai sensi dell’art. 2082 c.c., cfr. P. RESCIGNO, *Autonomia privata*, cit., p. 5; A. PANICO, A. PICCIOTTO, *La legge quadro sul volontariato*, Jovene, Napoli, 1992, pp. 34 e ss. F. ANGELONI, *Liberalità e solidarietà*, cit., p. 269 ss.. Cfr. altresì le indicazioni rinvenibili in giurisprudenza, e segnatamente, in Cass. Sez. Un. 20 marzo 1962, n. 565, e Cass. Sez. Un. 17 febbraio 1964, n. 347.; nonché in T.A.R. Campania Napoli - sez. I, 21 marzo 2006, n. 3109, dove si rileva come “... La caratteristica precipua dell’attività di volontariato consiste nella sua gratuità, che comporta come corollario inevitabile l’impossibilità di retribuire la medesima, anche da parte del beneficiario” con la precisazione che la l. 266/1991 “non vieta in assoluto alle organizzazioni di volontariato di espletare attività commerciali, purché esse siano marginali”.

<sup>120</sup> V. CESAREO, *Volontariato e solidarietà*, cit., p. 799-800; cfr., sullo stesso punto, S. SPAGNA MUSSO, *Il volontariato tra pubblico e privato*, in *Vita notarile*, 1993, pp. 560 e ss..

<sup>121</sup> M.D. STALTERI, *Riflessioni*, cit., p. 106.

<sup>122</sup> Ad esempio, a esprimere un *favor* verso l’adozione del principio maggioritario e del metodo collegiale (cfr. G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell’associato in un sistema pluralistico*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 90); ovvero a favorire un ricambio periodico dei vertici (M. GORGONI, *Commento*, cit., p. 798 e ss..). Parla d’una espressione connotata, di per sé, da “polivalenze terminologiche” M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *L’organizzazione*, cit., p. 33.

<sup>123</sup> F. GIUFFRÈ, *La solidarietà*, cit., p. 335, nota come «... l’eccessiva genericità del riferimento legislativo alla “democraticità della struttura interna” rischia di determinare un eccesso di potere discrezionale delle Amministrazioni regionali». In argomento, cfr. F. RIGANO, *La libertà assistita. Associazionismo privato e sostegno pubblico nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1995, p. 320.



autogoverno degli associati sulla scorta della regola maggioritaria<sup>124</sup>, e a un generico disfavore verso le forme organizzative tendenzialmente oligarchiche, segnate da “poteri privati diseguali”<sup>125</sup>: un concetto, quindi, che in sintesi lascia molte, troppe, “zone d’ombra”<sup>126</sup>.

A fronte di questa libertà della P.A. di attribuire a detti requisiti il significato che le sembri più congeniale, appare pertanto in tutta la sua criticità la condizione dell’associazione di volontariato religiosamente caratterizzata, già in partenza non pienamente conforme al modello astratto prefigurato dal Legislatore-quadro: ché, ciascuna delle P.A. regionali, a buon diritto (e cioè sulla base di quel testo legislativo così poco conducente) potrebbe valutarla insufficientemente democratica e/o non bastevolmente altruistica soltanto perché così valutata secondo lo specifico “filtro ermeneutico” adottato. Come è peraltro, probabile che accada, in quanto lo scrutinio negativo verso una soggettività percepita (comunque) come portatrice di interessi particolari<sup>127</sup> (anche se *efficiente*, e dunque da favorire, ai sensi dell’art. 118, IV co., Cost.<sup>128</sup>), può ben apparire a quelle stesse pp.aa. una conseguenza logica e coerente rispetto alla prudenziale *mens legislatoris* prima esaminata. Il descritto disegno del Legislatore-quadro, infatti, di privilegiare solo *un certo tipo* di formazioni sociali, quelle cioè

---

<sup>124</sup> Per un’analisi più generale delle tecniche decisionali negli enti no profit che garantiscano la democrazia partecipativa, cfr. **M. SETTI**, *Tecniche di “decisione democratica” per le associazioni*, in *Non profit*, 2010, XII. Più diffusamente, sulla nozione di “regola maggioritaria”, si rimanda al saggio di **R. DAHL**, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti, 1990, p. 241.

<sup>125</sup> **F. RIGANO**, *La libertà assistita*, cit., p. 313 e ss.

<sup>126</sup> **G. PONZANELLI**, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, 2<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2000, p. 214.

<sup>127</sup> A dispetto, peraltro, dell’esplicitazione del principio di sussidiarietà nella Carta costituzionale, appresso alla riforma del 2001 (art. 118, IV co., Cost.). Opportuna al riguardo l’annotazione di **M. VENTURA**, *Stato e chiese nel governo della società multiculturale*, in R. De Vita, F. Berti, L. Nasi (a cura di), *Ugualemente diversi: culture, religioni, diritti*, Franco Angeli, Milano, 2007, p. 53, che rileva criticamente l’eccessiva enfasi data al ruolo “indispensabile” che la “sussidiarietà” dovrebbe rivestire nel garantire la “... coesione sociale del volontariato e della tradizione cattolica”.

<sup>128</sup> Sullo specifico problema della declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale (ex art. 118, IV co., Cost.) nell’esperienza degli operatori della P.A., allorché il privato da favorire, coerentemente con questo principio, abbia natura confessionale, cfr. più diffusamente **F. DI PRIMA**, *Interventi*, cit., p. 675 e ss.; nonché i contributi contenuti nel volume *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, a cura di G. Cimbalò, J. I. Alonso Pérez, Giappichelli, Torino, 2005; cfr., altresì **G. CIMBALO**, *Leggi e provvedimenti regionali in materia ecclesiastica. La costruzione di sistemi integrati pubblico-privato*, in *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., pp. 247-270; **G. D’ANGELO**, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003.



“emancipate” strutturalmente rispetto ai tradizionali raggruppamenti istituzionali (la Chiesa, il partito, il sindacato, ecc.) e animate unicamente da uno spontaneo e personale impulso altruistico, sembra poter conoscere infatti una più probabile traduzione pratica non nel segno dell’indulgenza verso i fenomeni fisionomicamente eccentrici rispetto a quella tipologia, ma piuttosto nel severo riscontro della loro carente rispondenza a quei canoni.

Risulta, quindi, tutt’altro che sorprendente, in questo senso, e anzi prevedibile, l’indicazione *complessivamente restrittiva* per le collettività confessionalmente connotate, sopraggiunta nel 2010 con la pubblicazione delle summenzionate “Linee Guida” dell’Agenzia per le Onlus - oggi Agenzia per il Terzo settore - e della Conferenza Stato-Regioni.

Tale documento, infatti, nel fornire alle pp.aa. uniformi criteri ermeneutici della predetta legge<sup>129</sup> (e mitigare il problema, emerso nella prassi, della proliferazione di interpretazioni divergenti), da un lato, sembra toccare esplicitamente il tema *de quo* solo per riferirsi alle più evidenti criticità presentate dagli “enti ecclesiastici”, e segnalarne la scontata difficile collocazione tra le *o.d.v.*, per la loro peculiare strutturazione (genetica e funzionale) astrattamente incongrua rispetto ai principi della l.266; apparentemente tacendo, quindi, sulla condizione delle realtà religiose “altre”, qui in discussione. Tuttavia, a un più attento esame, fornisce anche riguardo queste ultime un indirizzo altrettanto drastico, solo presentato in modo meno diretto. Rileva infatti il dato singolare che a ora di allertare le pp.aa. sulla necessità, *in generale*, di sceverare con scrupolo le sole realtà democraticamente strutturate e con fini esclusivamente solidaristici, le *Linee-Guida* riportino a titolo esemplificativo stralci d’una recente sentenza del T.A.R. Veneto<sup>130</sup>, dove s’acclara la piena legittimità (e opportunità) d’un provvedimento di cancellazione dal registro regionale subito da una confraternita; e che tale pronuncia s’appunti su due profili strettamente connessi alla natura peculiare, insieme laicale e confessionale, di

<sup>129</sup> V. *supra*, nota n. 25. Si noti come il fine delle Linee Guida, di disincentivare interpretazioni difformi del testo legislativo del ‘91, non comporta che nelle stesse vengano forniti ulteriori e più precisi contenuti di quello stesso testo, ma solo alcune delucidazioni sulle direttrici già esistenti; ché altrimenti le Linee avrebbero usurpato un compito spettante unicamente alla legislazione nazionale, di fornire cioè delineazioni (più compiute) d’una figura dell’ “ordinamento civile” quale la *o.d.v.* (art. 117, II co, lett. l, Cost.).

<sup>130</sup> T.A.R. Regione Veneto, Venezia, sez. I, 15 gennaio 2009, n. 620, in *Dir. eccl.*, 2010, III-IV, p. 869-871, con nota di F. DI PRIMA, *Ecclesiasticità “minima” delle confraternite e organizzazioni di volontariato (la legge 266/1991 contiene un invito implicito alla deconfessionalizzazione?)*, p. 837 e ss..



quest'ultima, e cioè il suo assoggettamento, pur circostanziato, a una giurisdizione esterna ecclesiastica<sup>131</sup> (che viene considerato segno d'una insufficiente strutturazione democratica); e la speciale assistenza funeraria fornita agli associati (reputata attività incongruamente mirata a sovvenire a bisogni non esterni all'ente): rilevando quindi, ai fini della cancellazione dal registro, non già la sua natura, eventuale, di "ente ecclesiastico"; bensì, la *più generica connotazione, strutturale e teleologica, in senso parzialmente confessionale e non esclusivamente democratico-solidaristica*.

Sembra di poter dire, quindi, che un richiamo siffatto alle problematiche presentate da un'associazione di volontariato religioso, non solo funga da direttrice della prassi amministrativa, come quella diretta ed esplicitata sugli "enti ecclesiastici"; ma addirittura risulti più incisivo (di quest'ultima), perché fondato su uno specifico pronunciamento giudiziale; il quale peraltro, a sua volta, in virtù di ciò, assume una forza persuasiva maggiore di quella ordinaria riconosciuta al precedente<sup>132</sup>. Insomma, pur non giungendo a profilarsi una regola cogente in senso tecnico, dal momento che né l'Agazia, né la Conferenza dispongono della necessaria potestà legislativa<sup>133</sup>; emerge tuttavia un criterio selettivo "doppiamente assistito" fornito alle pp.aa., sfavorevole a questo tipo di collettività: ciò dando seguito alla funzione dell'Agazia stessa, di esercitare "*poteri di indirizzo, promozione, vigilanza e ispezione per la uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e*

---

<sup>131</sup> Nella specie, il Patriarca di Venezia: al quale - come si ricava dalla pronuncia - lo statuto peraltro conferiva una *potestas vigilandi* invero limitata a momenti (pur capitali) come l'approvazione dello statuto e la nomina (ovviamente eventuale) d'un commissario, che in effetti appaiono antecedenti e successivi all'esistenza dell'associazione: e che pertanto solo in una lettura molto stretta della lettera della l. 266 possono rappresentare fattori effettivamente condizionanti la "democraticità strutturale" dello statuto. Sul punto, più diffusamente, **F. DI PRIMA**, *Ecclesiasticità "minima" delle confraternite*, cit., p. 863 e ss..

<sup>132</sup> Subordinata, in estrema sintesi, alla successiva valutazione d'un altro giudice della corrispondenza analogica tra i fatti del primo e quelli del caso affrontato; e allo "spazio di dissenso" a tale giudice lasciato, qualora affermi "ragioni adeguate che giustificano l'adozione di una regola di giudizio diversa". Cfr. **M. TARUFFO**, *Precedente e giurisprudenza*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 2007, III, pp. 795-810; cfr., altresì, **L. MENGONI**, voce *Diritto vivente*, in *Digesto disc. priv.*, vol. VI, Utet, Torino, 1990, p. 445 e ss..

<sup>133</sup> Sulle attuali attribuzioni dell'Agazia per il Terzo settore, cfr. il già citato volume curato da S. Zamagni, e cioè il *Libro bianco sul Terzo settore*, cit., v. *supra*, nota n. 9; sulle prerogative possedute anteriormente all'emanazione del suddetto d.P.C.M. 51/2011, v. **I. SICURELLI**, *Agazia per le onlus*, in *Le autorità amministrative indipendenti*, a cura di G. P. Cirillo, R. Chieppa, Cedam, Padova, 2010, p. 968 e ss.; sulle prerogative della Conferenza, cfr. **G. CARPANI**, *La Conferenza Stato-regioni: competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, il Mulino, Bologna, 2007.



regolamentare per quanto concerne ... il terzo settore" (d.P.C.M. 21 marzo 2001 n. 329, art. 3, lett. a)<sup>134</sup>.

#### 4 - Il problema a monte

I criteri messi a fuoco dalle suddette *Linee Guida* indicano un mutamento di prospettiva della considerazione dell'ordinamento circa la componente religiosa del volontariato. Con l'implicita (ma non tanto implicita) direttiva di selezionare, e conseguentemente premiare, solo i soggetti che non rechino finalità religiose e condizionamenti confessionali, infatti, si passa da un generico disinteresse per la sorte di queste collettività, a un'attenzione specifica, *negativa*, a scongiurare il loro accesso al regime agevolato della L. 266/1991. Il messaggio lanciato alle amministrazioni regionali deputate al relativo controllo, in altre parole, è chiaro: nessuna interpretazione benevola o "lata" può essere ammessa; *deve* invece esercitarsi uno scrutinio severo, non concedendo ad un ente finalisticamente e/o strutturalmente connotato in termini confessionali, lo *status* privilegiato di *o.d.v.*.

Ciò, evidentemente, si ripercuote sulla condizione dei soggetti iscritti nei summenzionati Registri regionali, che presentano tali caratteristiche: risultando, per questo motivo, tutti soggetti a un potenziale provvedimento di cancellazione. Col probabile effetto indiretto, di indurre questi ultimi (come gli enti ancora non iscritti), a valutare non più come un'opportunità, ma come una *necessità*, l'idea di modificare gli statuti onde conformarli ai canoni richiesti tassativamente dalla *Legge quadro*.

Infatti, anche volendo evitare vaticini ridondanti d'una conseguente "corsa alla deconfessionalizzazione" del privato sociale di conio religioso, antico<sup>135</sup> e nuovo<sup>136</sup>, non sembra così improbabile

---

<sup>134</sup> Tale disposto non è stato modificato dal succitato D.P.C.M. 26 gennaio 2011, n. 51. Quanto al richiamo della pronuncia, si vuole rilevare che pur se esso non *obbliga* le pp.aa. a tenere un contegno ad esso coerente, in quanto queste restano *ex lege* libere di determinarsi nel modo che ritengano più opportuno (salvo, ovviamente, il rispetto delle regole generali e sostanziali fissate dalla legislazione nazionale e regionale); tuttavia, nella pratica, esso risulterà probabilmente determinante nella formazione del loro convincimento rispetto alla valutazione finale da assumere: non foss'altro che, oltre al rispetto del predetto ruolo svolto dall'Agenzia, per dar seguito agli avvisi formulati dalle singole Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, nella fase redigente delle *Linee guida*.

<sup>135</sup> Cfr., ad esempio, sull'associazionismo cattolico dedito ad attività caritative, **R. BACCARI**, *Le associazioni cattoliche non riconosciute nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1960; nonché **G. DALLA TORRE**, *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento*





ipotizzare che gli enti che ne costituiscono espressione, di fronte alla prospettiva di non poter accedere ai benefici previsti dalla l. 266 pur esercitando attività di solidarietà volontaria e gratuita, siano fortemente tentati (specie nell'attuale congiuntura economica critica<sup>137</sup>, e con le conseguenti difficoltà di *fund raising*<sup>138</sup>) dall'idea di rivoluzionare la propria specifica identità, e trasformarsi definitivamente in un generico ente *non profit*.

Infatti, è vero che, prima di giungere a una così drastica risoluzione, vi sarebbe la *chance* di ricorrere ad un altro regime speciale

---

*italiano*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 9. In particolare sulle confraternite, e cioè il paradigma più diffuso di questo fenomeno, c'è una bibliografia sterminata: cfr. solo a titolo esemplificativo il recente saggio di **A. MANTINEO**, *Le confraternite: una tipica forma di associazione laicale*, Giappichelli, Torino, 2008; e quelli meno recenti di **D. SCHIAPPOLI**, *Condizione giuridica delle confraternite ecclesiastiche*, Torino, 1900; **G. LANDINI**, *Appunti di critica storica per l'origine e la vita delle fraternite laicali in Italia*, Perugia, 1915; **G. FERROGLIO**, *La condizione giuridica delle confraternite*, Torino, 1931; **G. LE BRAS**, *Contributo a una storia delle confraternite*, in **ID.**, *Studi di sociologia religiosa*, Feltrinelli, Milano 1969, pp. 179-215; **ID.**, *Il buon fedele. Le confraternite tra medioevo e prima età moderna*, in *Quaderni di storia religiosa*, V (1998); **G.G. MEERSSEMAN**, *Ordo fraternitatis. Confraternite e pietà dei laici nel Medioevo*, Roma, 1977, G. De Rosa (a cura di), *Le confraternite in Italia fra Medioevo e Rinascimento. Atti della tavola rotonda* (Padova 3-4 novembre 1979), in *Ricerche di storia sociale e religiosa*, XVII-XVIII (1980); **G. FELICIANI**, *Prefazione in Biblioteca nazionale braidense: Confraternite dei secoli XVI-XIX*, Milano, 1982. **F. CARDINI**, *Le confraternite: problemi storiografici e metodologici*, in **L. BERTOLDI LENOCI**, *Le Confraternite pugliesi in età moderna, Atti del seminario internazionale di studi, 28-30 aprile 1988*, Schena, Bari, 1988, pp. 45-57. Rileva, quest'ultima **A.** (Sodales et sodalitates, *confratelli e confraternite*, in *Le Confraternite*, Roma, 1989, p. 116) l'importanza sociale dell'azione di queste soggettività, articolata, tra l'altro, nella "... gestione di ospedali, ospizi, conservatori ...", nella creazione di Monti di Pietà, di Monti Frumentari, di Monti di Maritaggi per soddisfare le necessità più immediate di persone in difficoltà", ecc. (della stessa **A.**, cfr. il più recente *L'istituzione confraternale*, cit.).

Quello delle confraternite, tuttavia, è un modello confessionalmente "trasversale", conosciuto, naturalmente con le ovvie distinzioni derivanti dalle diversità di credo, società e cultura, anche in altre religioni. Ad esempio, su quelle islamiche, cfr. il recente saggio di **G. CIMBALO**, *Le confraternite islamiche nei Balcani: un modello di Islam europeo plurale*, in *Daimon*, 2009, p. 225 e ss.; su quelle ebraiche, invece, dà conto, tra gli altri, l'interessante saggio di **A. FOA**, *Ebrei in Europa: dalla peste nera all'emancipazione XIV-XIX secolo*, Laterza, Roma-Bari, p. 168 e ss..

<sup>136</sup> Cfr. **A. FERRARI**, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali*, cit., p. 19 e ss..

<sup>137</sup> Più diffusamente, sul punto, cfr. **G. CASUSCELLI**, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per "il bene del Paese"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2011.

<sup>138</sup> Su questi aspetti, cfr. **A. PROPERSI**, *La governance, la rendicontazione e le fonti di finanziamento degli enti non profit*, in *Libro bianco sul Terzo settore*, a cura di S. Zamagni, il Mulino, Bologna, 2011, p.350 e ss.; **G. RIVETTI**, *Non Profit. Profili ecclesiasticistici e statuali. Nuove prospettive*, Giuffrè, Milano, 2008.



previsto per il settore *non profit*, (a loro) astrattamente confacente, *i.e.* quello delle “*associazioni di promozione sociale*” (l. 7 dicembre 2000, n. 383)<sup>139</sup>, in quanto meno intransigente sui due punti critici della democraticità e della solidarietà<sup>140</sup>. Tuttavia, pur essendo praticabile, è un’opzione che può apparire poco allettante, in quanto essenzialmente meno favorevole: solo per segnalare i punti più critici, v’è infatti che un’*a.p.s.*, a differenza dell’ente qualificato *o.d.v.*, non appare all’erario quale “*o.n.l.u.s. di diritto*”<sup>141</sup>; per non dire del rischio - forse sinora sottovalutato - che, come avvenuto con le *Linee guida* per il volontariato, prevalgano *de futuro* più stretti indirizzi ermeneutici: e segnatamente, circa la previsione della l. 383/2000 che esclude (art. 2, III co.) la natura di *a.p.s.*, laddove vi sia uno statuto contemplante “*discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all’ammissione degli associati*”: ché tali ad esempio potrebbero essere considerate, a una più severa valutazione, le eventuali regole statutarie che limitassero l’accesso ai soli fedeli del culto praticato<sup>142</sup>. L’impressione, insomma, è che il particolare abbrivo inferto al meccanismo promozionale della *Legge quadro* dalle *Linee guida* del 2010 possa aver determinato il passaggio da una fase di

---

<sup>139</sup> Di seguito *a.p.s.*.

<sup>140</sup> Nonostante che dall’esame delle due discipline non emerga, come notato dalla giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Veneto, sez. III, 19 aprile 2007, n. 1224), una “*astratta incompatibilità, per così dire strutturale*” tra le *o.d.v.* e le *a.p.s.* (tale che in linea teorica un ente potrebbe presentare entrambe le caratteristiche richieste dai due regimi); tuttavia le differenze sono notevoli, come già si ricava dalla definizione dell’attività delle prime, definita come quella prestata “*in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l’organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà*” (art. 2, l. 266/91); mentre le *a.p.s.* svolgono una “*... attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati*” (art. 2, l. 383/00): dal raffronto s’evince come non occorra in questo secondo caso - diversamente dal primo - che il contributo prestato all’utilità sociale sia personale e spontaneo, e soprattutto come questo *esplicitamente* possa dirigersi a pro degli aderenti (il che, alla luce delle *Linee guida* del 2010, significano *comunque* l’assenza della proiezione esclusivamente solidaristica dell’attività dell’ente, richiesta dalla l. 266/91). Parimenti differente, inoltre, e segnatamente meno categorico, appare il dettato della l. 383/2000 riguardo al requisito della democraticità strutturale, posto che pur prevedendolo, si contemplano tuttavia ipotesi di deroga, caso per caso, col consenso del “*Ministro per la solidarietà sociale*” (e sentito l’Osservatorio nazionale delle *a.p.s.*) “*... In relazione alla particolare natura di talune associazioni*” (art. 3, II co., lett. f).

<sup>141</sup> Vedi nota precedente, par. 3, n. 94.

<sup>142</sup> Significativa, nel senso di questa attenzione ai profili della non discriminazione, è il dettato della recente l. reg. Valle d’Aosta 22 luglio 2005, n. 16, *Disciplina del volontariato e dell’associazionismo di promozione sociale*, che contiene il seguente ‘ampio’ dettato: “*La presente legge non si applica ... [ad] associazioni comunque denominate che dispongono ... discriminazioni di qualsiasi natura*”.



“mimetismo” eventuale e prudenziale del volontariato religioso<sup>143</sup>, intrecciandosi anche con percorsi secolaristici (come il caso delle storiche Dame di carità di S. Vincenzo De’ Paoli, ridenominatesi negli anni postconciliari *Volontariato vincenziano*<sup>144</sup>); ad un’altra, che si potrebbe chiamare della sua “mutazione indotta”: contrassegnata da eventi più eclatanti, come la modifica radicale dello statuto per rispettare i canoni legali della l. 266, ovvero la creazione d’un nuovo soggetto, già sin da principio privo di riferimenti all’identità specifica della collettività “madre”.

Ma, sembra altresì, che l’affermazione di questo indirizzo, significhi anche altro; scorgendovi anche, cioè, l’epifenomeno d’un corto circuito determinatosi nel modo d’intendere il rapporto tra società religiosa e società civile, nelle circostanze in cui non trovano applicazioni regole speciali pattizie.

Pare infatti che salve le situazioni regolate da precetti contrattati con i culti, nelle quali la pubblica amministrazione è tenuta ad avere un atteggiamento collaborativo a pena d’infrangere un ordito costituzionalmente garantito; nelle altre, invece, lo spirito con cui si accede all’interpretazione e all’applicazione del diritto comune, sembra connotato da un atteggiamento critico e sospettoso verso il fenomeno religioso<sup>145</sup>: come se il rapporto, in termini orizzontali, tra comunità civile e comunità religiosa dovesse essere inteso in termini non d’integrazione<sup>146</sup> (e di reciproci arricchimenti<sup>147</sup>) ma di separatezza<sup>148</sup>. Sacrificando, o meglio lasciando che venga sacrificata l’identità dei gruppi confessionali, messi di fronte a un bivio tra *inclusione* ed *esclusione*, dove cioè il coinvolgimento in una dialettica privilegiata con i

---

<sup>143</sup> Danno conto di questa tendenza, tra gli altri, **S. BERLINGÒ**, *Enti e istituzioni con finalità religiose*, cit., p. 67; **M.C. FOLLIERO**, *Enti religiosi*, cit., p. 113; **A. MANTINEO**, *Enti ecclesiastici ed enti non profit. Specificità e convergenze*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 48 e ss..

<sup>144</sup> Come riferisce **G. DALLA TORRE**, *Una definizione canonica di volontariato?*, in *Volontariato sociale*, cit., p. 71.

<sup>145</sup> **P. FLORIS**, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2010, p. 11 e ss.; **A. FERRARI**, *Libertà religiosa*, cit., p. 11 e ss..

<sup>146</sup> Cfr. **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Integrazione politica e fattore religioso*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1991, n. 229, p. 31 e ss.

<sup>147</sup> **R. MAZZOLA**, *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale*, in *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, a cura di F. Bolgiani, F. Margiotta Broglio, R. Mazzola, il Mulino, Bologna, 2006, p. 21 e ss.; **A. BETTETINI**, *Art. 20*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, UTET, Torino, 2006, I, p. 445.

<sup>148</sup> **V. L. ZANNOTTI**, *I rapporti tra Stato e Chiesa nel processo di sviluppo democratico italiano*, in *Il dir. eccl.*, 1993, IV, p. 1176 e ss..



poteri locali e la conseguente partecipazione alle specifiche iniziative di sviluppo sociale della collettività, viene subordinata all'annichilimento della loro propria identità.

La questione cruciale che si solleva è se questo meccanismo fondato, in estrema sintesi, su una *contropartita laicizzante*<sup>149</sup>, risulta coerente con i valori e i principi dell'ordinamento giuridico italiano. Ma per far ciò bisogna prestare estrema attenzione a focalizzare *quali precisamente siano i valori e i principi* potenzialmente vulnerati; e, forse, prima ancora a non confonderli con le aspettative di valore o di giustizia della società<sup>150</sup>, che queste, com'è stato osservato, "non appartengono al diritto, ma sono di spettanza esclusiva della politica o dell'etica"<sup>151</sup>.

Guardando, pertanto, ai principi fissati dalla Carta fondamentale, verrebbe spontaneo pensare che nella vicenda del volontariato religioso ci sia prima di tutto un problema di regolazione "dispari" rispetto al suo omologo laico: dove la discriminazione starebbe nel mancato rispetto dello specifico coefficiente di diversità del primo, trattato in modo "odioso" (per usare le parole di Dossetti<sup>152</sup>) sol perché, per l'appunto, confessionalmente connotato. E ciò, in spregio apparente sia del principio di uguaglianza (art. 3, co. I, Cost.) sia della norma che tale principio "estende ulteriormente"<sup>153</sup>, ossia l'art. 20 Cost., per cui "il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione" non può cagionare "speciali limitazioni legislative".

---

<sup>149</sup> J. OTADUY, *Instituciones juridicas civiles para la realización de las obras de caridad eclesial*, in *Volontariato sociale*, cit., p. 87.

<sup>150</sup> F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 10, nota come il giurista debba essere «il vigile osservatore della coscienza giuridica del Paese, attento a coglierne gli atteggiamenti e i mutamenti, ma consapevole del fatto che in definitiva gli aspetti pre-giuridici dei fenomeni sociali se "non sono indifferenti per la scienza del diritto" è "perché possono servire più o meno direttamente per risolvere il quesito consistente nello stabilire quanto del fatto pre-giuridico entri nel fatto giuridico"» (cit. da C. MAGNI, *Teoria del diritto ecclesiastico civile*, Cedam, Padova, 1952, p. 24).

<sup>151</sup> A. BALDASSARRE, *Interpretazione e argomentazione del diritto costituzionale*, in *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale. 1: La corte costituzionale nella costruzione dell'ordinamento attuale: principi fondamentali. Atti della Società italiana degli studiosi del diritto civile*, 1, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, pp. 371 e ss..

<sup>152</sup> Cfr. Assemblea costituente, Comm. per la Cost., Prima Sottocommissione, Resoconto somm. della seduta pom., giovedì 19 dicembre 1946. L'espressione è richiamata da E. VITALI, A. CHIZZONITI, *Diritto ecclesiastico*, 6<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2011, p. 70.

<sup>153</sup> F. FINOCCHIARO, *Art. 20*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Nicola Zanichelli Editore - Soc. ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1977, I, p. 305.



Ma quest'idea non appare convincente, per diversi motivi. Anzitutto, quanto al profilo della potenziale disegualianza, perché quel principio non significa un divieto assoluto di discriminazione: e ciò in quanto, come ha sottolineato la Consulta, se davvero esistesse questo divieto categorico, e quindi l'ordinamento non potesse distinguere "situazione da situazione ..., finirebbe in sostanza col non disporre regola alcuna"<sup>154</sup>. Laddove invece il principio, come precisa la stessa Corte, si fonda sull'idea contraria che qualunque disciplina legislativa "è destinata per sua stessa natura a introdurre regole [e] dunque a operare distinzioni"<sup>155</sup>; e, pertanto, si pone piuttosto il fine di vietare al legislatore "deliberazioni arbitrarie o prive di una plausibile ragione giustificativa per discriminare"<sup>156</sup>.

Per cui nel nostro caso, il Legislatore quadro del '91 ha introdotto una disciplina sotto questo profilo non eccepibile, in quanto la discriminazione *effettivamente e scientemente* operata tra i soggetti del *non profit*, risulta non arbitraria, ma piuttosto assistita da una duplice motivazione ragionevole: e cioè, quella primaria, di promuovere un determinato fenomeno recante connotazioni di pregio costituzionale (lo scopo, i.e. la solidarietà sociale, e una idea di governo nel segno della democraticità); e quella, strumentale alla prima, di operare una selezione accurata tra il privato sociale, onde assicurare l'effettivo sostegno di *questo* e non di altri fenomeni privi di quelle connotazioni. In altre parole, è un contegno difendibile, sul piano della congruità al principio di eguaglianza, perché può essere presentato come diretto a distinguere, con incentivi di legge, non *i soggetti in sé*, ma un certo tipo di attività (quella esclusivamente solidaristica) e un certo tipo di autogoverno (quello democratico) costituzionalmente promossi, *quale che sia la collettività privata che li presenta*. Non ostando a questa difendibilità il sospetto, sopra illustrato, che in effetti il legislatore avesse presente un modello preciso, esistente nella realtà, giacché queste "ragioni ultime" non bastano a rendere ragionevolmente implausibili le motivazioni (immediatamente) fondanti il provvedimento del '91, ivi peraltro "accuratamente" allegate (art. 1). Come pure è a dirsi per le *Linee Guida*, che in quest'ottica appaiono addirittura proficue, giacché mirate a ridurre il tasso di arbitrarietà dei

---

<sup>154</sup> Corte Cost., n. 64 del 1991. V. sul punto, **S. BORDONALI**, *L'incidenza del fatto religioso*, cit., p. 718.

<sup>155</sup> Corte Cost. n. 89 del 1996, riportata da **G. P. DOLSO**, voce del *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole, R. Bin, Cedam, Padova, 2008, p. 23.

<sup>156</sup> Cfr. **S. BORDONALI**, *L'incidenza del fatto religioso*, cit., p. 718. Analogamente, **A. CELOTTO**, *Art. 3*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 68.





criteri acclusi in quello stesso provvedimento per selezionare i “meritevoli” tra i soggetti del privato sociale.

Quanto poi alla norma di cui all’art. 20 Cost., nemmeno questa può dirsi violata, se solo si consideri attentamente il suo dato letterale e la *ratio*, tesi a evitare angosciosi *revirement* al passato della legislazione eversiva<sup>157</sup>, e di promuovere casomai un trattamento favorevole delle entità religiose<sup>158</sup>; ma che tacciono sull’ulteriore opzione rimessa al legislatore, e cioè di accompagnare all’introduzione di regimi speciali agevolativi per gli enti confessionali, normative promozionali del generico Terzo settore.

Occorre, cioè, aver presente che la Carta costituzionale italiana, è pur sempre “frutto della cultura giuridica dell’età liberale (cioè dell’Ottocento e primo Novecento)”, e che pertanto appronta strumenti normativi non sempre idonei “per fattispecie che allora non potevano essere in alcun modo contemplate<sup>159</sup>. Questo sembra essere il caso dell’art. 20, che con quel richiamo a evitare “speciali limitazioni legislative”, può prefigurare e arginare il ritorno di ipotesi di privazione della personalità giuridica o di trasformazione coatta, ovvero l’avvento di nuovi condizionamenti legali circoscritti agli enti confessionali; come pure, implicitamente, ammettere al contrario *speciali promozioni legislative* per questi ultimi. Ma non può figurarsi, in una stagione ancora contrassegnata dallo sfavore per gli enti intermedi<sup>160</sup>, e da un pluralismo sociale solo teorizzato<sup>161</sup>, una fattispecie come quella introdotta dalla l. 266/1991, non a caso definita “legge sociale di seconda generazione”<sup>162</sup>, d’un privato cooperatore della P.A., magari anche non personificato, che realizza attività d’utilità generale senza poteri autoritativi. Un fenomeno *nuovo*, assistito da una solida

---

<sup>157</sup> Cfr., in questo senso, tra gli altri, **A. BETTETINI**, *Art. 20*, cit., p. 442 e ss.; **M. RICCA**, *Art. 20 della Costituzione ed enti religiosi: anamnesi e prognosi di una norma “non inutile”*, in *Studi in Onore di Francesco Finocchiaro*, Cedam, Padova, 2000, p. 1537 e ss.; **F. FINOCCHIARO**, *Art. 20*, cit., p. 305 e ss.; **A. BERLIRI**, *Principi di diritto tributario*, Milano, 1967, vol. I, p. 281 e ss..

<sup>158</sup> Cfr., su questo aspetto, oltre agli autori citati nella nota precedente, **G. CATALANO**, *Osservazioni sull’art. 20 della Costituzione*, in *Il dir. eccl.*, I, 1964, p. 365.

<sup>159</sup> Coglie questo aspetto, scaturendo la propria riflessione dall’art. 8 Cost., **G.B. VARNIER**, *Le norme in materia di libertà religiosa: molti silenzi e rinnovate vecchie proposte*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2007, p. 5.

<sup>160</sup> **P. MOROZZO DELLA ROCCA**, *Sostegno pubblico agli enti non profit*, cit., p. 811 e ss.; **U. DE SIERVO**, *Volontariato, Stato sociale e nuovi diritti*, in *Il volontariato a dieci anni*, cit., p. 43; **ID.**, voce *Associazione (libertà di)*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, I, UTET, Torino, 1987, p. 484 e ss.; **P. GROSSI**, *L’Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

<sup>161</sup> **A. MANTINEO**, *Enti*, cit., p. 19.

<sup>162</sup> **V. TONDI DALLA MURA**, *Rapporti*, cit., p. 129.



copertura assiologica, che si presta a intercettare il favore d'un legislatore interessato al suo contributo peculiare al benessere collettivo<sup>163</sup>, e non - almeno "sulla carta" - alla sua natura o identità intima.

Preziosa, al riguardo, per asseverare questa impossibilità predittiva del testo costituzionale, è l'attestazione del Cardia, che ricorda quanto ancora, negli anni '80, durante le trattative per la revisione del vecchio Concordato, fosse presente una concezione ottocentesca dello Stato, "geloso di ciò che facevano i privati", salvo poi avvedersi che

"... la legislazione sul volontariato stava spazzando via tutta la tradizione ottocentesca [cosicché] chiunque, soggetto privato o collettivo, può oggi gestire attività e strutture assistenziali, culturali, sociali, fino alla cura dei gatti e dei cagnolini, con grandi benefici giuridici, fiscali, al punto da essere dichiarato benemerito della società"<sup>164</sup>.

Pertanto, alla luce di questo nuovo modo di pensare e regolare la materia dei corpi morali senza scopo di lucro, emerge come ciò che impedisce al volontariato religioso di profittare della legislazione premiale del '91, non sia, *nell'ottica del legislatore*, la componente confessionale in quanto tale, bensì la sua qualità generica di *fattore incongruo* rispetto alle esclusive caratteristiche da promuovere. Talché, in altre parole, quella legislazione non può dirsi formalmente mirata a introdurre un regime deteriore per gli enti religiosi; bensì a fonderne uno generico e promozionale a pro di soggettività dalle caratteristiche teleologiche e strutturali (parzialmente) diverse da quegli stessi enti: disegno che pare non collidere a stretto rigore con la lettera della norma costituzionale in discussione.

Quanto appena rilevato, a proposito dell'art. 20 Cost., vale, inoltre, per smentire l'eventuale "frizione" che potrebbe supporre esistente rispetto al principio supremo di laicità e a quello di sussidiarietà orizzontale. Nessuno dei due, infatti, prescrive allo Stato di astenersi dall'effettuare un intervento promozionale come quello del '91: non il primo, il cui monito allo "Stato-comunità" a porsi "a servizio di concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini"<sup>165</sup>, non può valere a costringerlo, ogniqualvolta legiferi, ad assecondare queste

---

<sup>163</sup> M.V. DE GIORGI, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio delle leggi speciali*, in *Riv. dir. civ.*, 2002.

<sup>164</sup> C. CARDIA, *Libertà religiosa e multiculturalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2008, pp. 1-2.

<sup>165</sup> Corte cost., sent. 12 aprile 1989 n. 203, in *Giur. cost.*, 1989, I, pp. 898 ss..



ultime come fossero sempre, necessariamente unite (quasi, cioè se si trattasse di un'endiadi), restando invece libero di decidere tempi e modi per prendersene cura, e quindi, se del caso - come effettivamente avvenuto nel '91 - disgiungendo e mirando il sostegno (in quella specifica occasione) alle sole istanze della coscienza civica<sup>166</sup>; e così neppure risulta violato il principio di cui all'art. 118, IV co, Cost., che anzi trova nello spirito della Legge-quadro, e nel suo impulso all'apporto, autonomo e spontaneo, del privato sociale allo "svolgimento di attività di interesse generale"<sup>167</sup>, quantomeno una sua parziale prefigurazione<sup>168</sup>.

Pare di potere ritenere, pertanto, alla luce di quanto sin qui osservato, che la *Legge quadro* e le correlate *Linee Guida* del 2010, assistite dalla più recente giurisprudenza, costituiscano un formante giuridico comunque compatibile con il quadro costituzionale.

Si ritiene convincente, infatti, l'idea che il mancato soddisfacimento delle ragioni del volontariato religioso, costituisca, allo stato del diritto vigente, un problema di natura essenzialmente *politico*, per il ritardo accumulato dal legislatore nell'aggiungere alla (legittima) promozione delle manifestazioni di solidarietà e democrazia, un sostegno, altrettanto legittimo, alle specifiche istanze del privato sociale confessionale. Una criticità legata a una politica ecclesiastica poco convincente (e in certi casi, apparsa "non intellegibile"<sup>169</sup>), e che presta il fianco, sia all'accusa di favorire solo la dimensione istituzionalizzata

---

<sup>166</sup> Sul volontariato come espressione di scelte personali di coscienza, cfr., tra gli altri, **N. COLAIANNI**, *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Cacucci ed., Bari, 2000.

<sup>167</sup> Il dato letterale dell'art. 118., IV co., Cost., qui riportato, evoca un tipo di attività indirizzate all'utilità collettiva, che paiono essere svolte con efficacia, come e più delle altre entità del *non profit*, proprio dalle *o.d.v.* di cui alla l.266/1991.

<sup>168</sup> Possono condividersi, in proposito, i rilievi critici di **G. DALLA TORRE**, *Stato e società civile. Una prospettiva storico-giuridica*, in *Il Dir. eccl.*, 2000, II, p. 427, il quale nota come la *Legge-quadro* incentivi sì il coinvolgimento del privato sociale al perseguimento di fini d'utilità generale, ma senza sganciarsi dal tutto da un'idea del ruolo dello Stato comunque centrale. Osserva, infatti, l'A., come "se il complesso e variegato mondo del volontariato, esemplare espressione di società civile e dei moti solidaristici che la segnano profondamente, ha avuto una buona regolamentazione nella legge n. 266 del 1991 ... tuttavia a ben vedere ad essa sembrano ancora sottesi incongruenti modelli statualistici: in particolare laddove pare che le organizzazioni di volontariato siano chiamate ad intervenire nel momento in cui lo Stato non è (o non è più) in grado di provvedere e non viceversa, come sussidiarietà vorrebbe".

<sup>169</sup> Interessante il confronto di opinioni sul tema, che si evince dalla lettura del volume *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, a cura di P. Picozza, G. Rivetti, nei contributi di **G.B. VARNIER**, *I valori religiosi nell'esperienza e nelle trasformazioni dell'identità culturale italiana*, pp. 15-28, e di **V. TOZZI**, *C'è una politica ecclesiastica dei Governi. E la dottrina?*, p. 149 e ss..



dei culti<sup>170</sup>, sia di trascurare il fatto che il maggiore dinamismo delle confessioni religiose nella “società civile” che sinora ha connotato prevalentemente esperienze lontane<sup>171</sup>, si comincia a avvertire anche dalle nostre parti. Col paradosso di favorire, così facendo (o meglio non facendo), il mantenimento d’una normativa del *non profit* (costituzionalmente legittima, ma) culturalmente asimmetrica e inappagante: ché, ignorando il portato religioso di quel settore, s’ignora una parte cospicua della memoria e dell’inconscio del sistema giuridico italiano<sup>172</sup>.

## 5 - Conclusioni

Con sufficienti margini di sicurezza, sembra possibile affermare che l’ordinamento giuridico italiano presenti una zona d’ombra, ma non un “refuso” costituzionalmente illegittimo, lì dove ha riconosciuto e valorizzato il volontariato laico, ignorando le specificità di quello religioso. Infatti, le ragioni “tecniche” e d’opportunità che hanno presumibilmente consigliato le Chiese a non negoziare apposite norme su un fenomeno strutturalmente autonomo e orbitante (per lo più) nell’ordine del temporale, appaiono suffragare l’idea che la competenza naturale a disciplinare un fenomeno siffatto, s’incardini prioritariamente sul legislatore civile. Ciò in quanto, sorpassata la fase storica dello scontro tra *poteri* sulle “investiture” in materia d’assistenza, e con l’acquisizione d’un diritto concordato che riconosce il primato su quest’ultima della normativa generale comune, è invero a chi tale normativa produce, che spetta d’introdurre deroghe per promuovere le entità religiose impegnate a favorire, insieme, una cittadinanza e una credenza “attive”.

Non è un compito facile, e soprattutto pare debba conoscere altre strade, che non la semplice modifica alla *Legge-quadro*: posto che sarebbe singolare introdurre in un provvedimento fondato sulla corrispondenza integrale tra le categorie ivi promosse e i valori della solidarietà e della democrazia, clausole che consentano ad alcuni enti di

---

<sup>170</sup> Solo per segnalare i più recenti saggi che rilevano questo problema, cfr. P. CONSORTI, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 159 e ss.; A. FERRARI, *Libertà religiosa*, cit..

<sup>171</sup> Cfr. J. CASANOVA, *Oltre la secolarizzazione. le religioni alla riconquista della sfera pubblica*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 37 e ss..

<sup>172</sup> Nota A. FERRARI, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 2011, p. 257 e ss.. che “Se ogni sistema giuridico ha la sua memoria e il suo inconscio, la memoria e l’inconscio del diritto italiano sono, per così dire, cattolici”.



non presentare tale piena corrispondenza (ad. esempio, un fine di solidarietà non già esclusivo ma “costitutivo”, per usare la formula della l. 222/85; ovvero una struttura solo parzialmente democratica): giacché, in tal caso, verrebbero platealmente meno le ragioni essenziali che hanno condotto a emanare il provvedimento-quadro, ivi comprese le giustificate apprensioni d’una promozione beneficiante anche entità totalmente estranee al volontariato.

Invece, anche e soprattutto per rispetto al fenomeno in esame, al suo specifico rilievo di espressione “ibrida” del sentimento religioso e solidaristico, e, in ultima istanza, alla sua identità di “comunanza etica”<sup>173</sup> raccolta attorno a un’idea condivisa di promozione spirituale e sociale, occorre indirizzarsi, *de jure condendo*, verso la strada d’un provvedimento legislativo speciale, deputato a regolare e valorizzare l’associazionismo di matrice religiosa. Un intervento auspicabile sotto il duplice profilo di riconoscere le specifiche istanze di miriadi di soggettività tradizionali, soprattutto cattoliche, impegnate - talvolta anche da secoli - in questo campo d’azione; ma anche di offrire alle analoghe nuove realtà degli altri culti, specie se numericamente emergenti, una legittimazione e una promozione altrimenti difficilmente ottenibile (per alcune) sul piano del diritto pattizio (allo “stato dell’arte”, soprattutto per quelle islamiche). Un intervento che potrebbe profittare degli spunti offerti da modelli stranieri, dove è assodato il potenziale contributo che *tutte* le collettività religiosamente connotate possono dare al bene pubblico e allo sviluppo sociale<sup>174</sup>. Senza eccessive preoccupazioni, ma solo col pragmatismo di chi vede i nessi sempre più articolati, ma stimolanti, tra “religione e diritto, tra democrazia secolarizzata e identità religiose, tra cittadinanza multiculturale e cittadinanza confessionale”<sup>175</sup>.

---

<sup>173</sup> Cfr. J.G. DROYSEN, *Istorica*, Guida ed., Napoli, p. 417 e ss.

<sup>174</sup> Si pensi al modello delle *charities*, entità “filantropiche” tipiche della tradizione giuridica inglese (e delle sue peculiarità in ordine al rapporto tra Stato e Chiesa: dove, per tacere del resto, come rileva S. FERRARI, *L’esperienza inglese*, in *Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici*, a cura di F. Falchi, Vita e Pensiero, Milano, 1993, p. 94, “la Chiesa d’Inghilterra non è, per definizione, autonoma dallo Stato”, e quindi gli enti ad essa strutturalmente legati “sono direttamente disciplinati da leggi dello Stato”, come tutti gli altri enti privati), al cui interno ve ne sono molte che perseguono finalità religiose e caritatevoli, riconosciute come soggettività apportatrici, proprio per questa loro attitudine, e non solo per il profilo solidaristico, d’una pacifica utilità sociale. Cfr. G.L. GIORDANO, *Le charities con finalità religiosa in Inghilterra e in Galles*, in *Diritto e Religioni*, 2007, II, p. 280 e ss..

<sup>175</sup> M. VENTURA, *Diritto e religione in Europa: il laboratorio comunitario*, in *Pol. e dir.*, 1999, p. 577.