



**Federica Botti**

(assegnista di ricerca nella Facoltà di Giurisprudenza  
dell'Università Alma Mater di Bologna)

## **Le confessioni religiose e il principio di sussidiarietà nell'Unione europea: un nuovo giurisdizionalismo attraverso il mercato \***

**SOMMARIO:** 1. Premessa - 2. Il Trattato di Lisbona: un nuovo ruolo per le Confessioni religiose - 3. La gestione dei servizi alla persona come opportunità di investimento attraverso il ricorso alla sussidiarietà orizzontale - 4. Il ruolo delle Confessioni religiose nella costruzione di posizioni dominanti sul mercato dei servizi alla persona: il caso della Romania - 5. Il divieto di aiuti statali alle attività economiche e la costruzione di posizioni di vantaggio: il caso della Chiesa Cattolica in Italia - 6. Invarianze e aporie del Diritto comunitario.

### **1 - Premessa**

Il processo d'integrazione europea segue un percorso tutt'altro che lineare, caratterizzato da battute d'arresto, difficoltà in campo economico e sociale, problemi istituzionali causati dal difficile adeguamento e coordinamento delle legislazioni di paesi così diversi. Sul piano istituzionale le difficoltà sembrano presentarsi con maggiore chiarezza nelle trattative con i paesi che chiedono l'associazione prima e l'ingresso poi nell'Unione<sup>1</sup>. È tuttavia proprio dal rapporto con i paesi di recente ingresso e con quelli che bussano alla sua porta che vengono le maggiori novità, poiché proprio su questa "linea di confine" operano

---

\* Questo saggio, segnalato dal Prof. Giovanni Cimbalò, comparirà in una raccolta di studi su *L'Europa dell'Est e la libertà religiosa*, di prossima pubblicazione

<sup>1</sup> Le difficoltà del processo di aggregazione, benché in questa fase dipendano principalmente dai problemi economici e di tenuta dei bilanci dei diversi Stati membri, trovano ostacoli anche nel coordinamento delle legislazioni. In particolare, le procedure di convergenza richiedono un lavoro lungo che incontra non poche difficoltà sia a causa delle procedure sia per la resistenza dei singoli paesi a rinunciare a elementi identitari dei rispettivi ordinamenti. Si veda a riguardo *L'Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Montenegro, dall'altra, con Allegati, Protocolli e Atto finale con dichiarazioni allegate*, firmato a Lussemburgo il 15 ottobre 2007. Tale Accordo risulta essere particolarmente complesso, tanto da richiedere l'ottemperanza di più di 100 condizioni. *Decisione 2007/855/CE del Consiglio*, del 15 ottobre 2007, in "G.U.U.E.", L. 345 del 28 dicembre 2007, p.1.



e prendono forma mutamenti significativi della legislazione europea, dettati dalla necessità d'inglobare e contemperare esigenze diverse<sup>2</sup>. Le difficoltà segnalate non sembrano ad oggi rimettere in discussione il processo complessivo di convergenza, destinato a dare sempre più corpo a una Unione europea capace di comprendere tutti i paesi del continente. Ma per prevenire e risolvere possibili problemi occorre guardare con attenzione alle novità che il rapporto con l'Unione produce nei paesi d'ingresso più recente e in quelli in "lista d'attesa", in relazione alle attività e al ruolo svolto dalle Confessioni e comunità religiose di questi paesi, posto che queste formazioni sociali sono state e sono soggetti capaci di produrre stabilità e coesione sociale a condizione di essere coinvolte nel sistema istituzionale<sup>3</sup>. La loro marginalizzazione, soprattutto in quei paesi nei quali esse svolgono un ruolo identitario, potrebbe produrre tensioni e contrapposizioni che in anni non lontani sono sfociate in guerre civili<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> È per effetto della politica dell'UE che anche in Italia vengono introdotti dei principi, prima estranei al nostro ordinamento. È questo il caso del principio di sussidiarietà che, attraverso la modifica del Titolo V parte II della Costituzione, stravolge il previgente quadro costituzionale nella prospettiva della riforma federalista dello Stato. Vedi: *Europa delle regioni e delle confessioni religiose. Leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia e Spagna*, Introduzione di **F. ONIDA** (Bologna, 28 marzo 2001), a cura di G. Cimbalo, Giappichelli, Torino, 2001; *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*. Atti del convegno svoltosi a Ravenna dal 27 al 29 settembre 2003, a cura di G. Cimbalo, J.I. Alonso Perez, Giappichelli, Torino, 2005; *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto*, Atti del convegno svoltosi a Ravenna dal 4 al 6 maggio 2006, Introduzione di **G. CIMBALO**, a cura di A. De Oto, F. Botti, Bononia University Press, Bologna, 2006.

<sup>3</sup> Di ciò si è resa ben conto la Commissione di Venezia la quale ha richiesto - e imposto - a tutti i paesi dell'Est Europa l'adozione di una legge sulla libertà religiosa, in modo che questa costituisca una sorta di "statuto di libertà delle religioni" posto a latere e a esplicazione delle garanzie costituzionali alla libertà religiosa. Si sono dotati di queste leggi: Bielorussia, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Polonia Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ucraina, Ungheria. Tali provvedimenti che riguardano la tutela individuale e collettiva della libertà religiosa sono tutti rinvenibili sul sito: <http://licodu.cois.it>. Cfr.: anche *infra*, n.69.

<sup>4</sup> In una prima fase l'appartenenza di culto e la sua difesa sono state alla base delle guerre interetniche e sono state prese a pretesto per la dissoluzione dell'unità politica dei paesi balcanici. Ora nelle "piccole patrie", ormai tendenzialmente omogenee, risalta la funzione stabilizzatrice della religione dominante e, forti della stabilità conseguita, queste nuove entità politiche chiedono di ricomporre all'interno dell'Unione europea quell'unità contro la quale hanno combattuto. **G. PITTELLA**, *L'Europa indispensabile, Tra spinte nazionalistiche e mondo globalizzato*, Donzelli Editore, Roma, 2009.



Ben consapevoli di questa loro forza, le Confessioni religiose cercano una nuova collocazione all'interno dei processi decisionali e politici che caratterizzano la vita dell'Unione europea, rivendicando la piena agibilità dello spazio pubblico e proponendosi come Agenzie capaci di gestire, nell'ottica della sussidiarietà, servizi alla persona, ricoprendo un ruolo politico e sociale che va ben al di là della dimensione individuale dell'appartenenza religiosa<sup>5</sup>.

Non si tratta di un processo lineare e senza ostacoli, poiché sulla loro strada le Confessioni religiose incontrano segmenti della società civile, organizzazioni laiche, pezzi dello Stato sociale, che rivendicano una loro funzione, muovendo dalla convinzione che ci sono beni indisponibili quali l'accesso alle risorse primarie, il diritto alla salute, il diritto all'educazione, le problematiche relative alla bioetica, che meritano tutela nel rispetto del principio di laicità<sup>6</sup>.

Queste tensioni e potenziali conflittualità si riflettono sulle modalità con le quali avviene l'ingresso delle Confessioni religiose nel settore dei servizi alla persona, soprattutto in quei paesi nei quali sono presenti Chiese tradizionali o nazionali che ricoprono un ruolo centrale nel tessuto sociale nazionale e tendono a proiettarne e consolidarne gli effetti anche nel quadro europeo, forti del loro recente radicamento anche in altri paesi dell'Unione a causa dell'emigrazione<sup>7</sup>. Questo

---

<sup>5</sup> G. CIMBALO, *Laicità come strumento di educazione alla convivenza*, in S. Canestrari (a cura di), *Laicità e diritto*, Bononia University Press, Bologna, 2007, p. 271.

<sup>6</sup> G. CIMBALO, *Laicità e collaborazione alla prova: il livello locale*, Introduzione alla sezione di lavoro, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), ottobre 2010, pp. 3-4, 7.

<sup>7</sup> È il caso della Biserica Ortodoxă Română in Italia. F. BOTTI, *Sui contenuti di una possibile Intesa con la Chiesa Ortodossa Romana in Italia*, in G. Cimbalo, F. Botti, (a cura di), *Libertà di coscienza e diversità di appartenenza religiosa nell'Est Europa*. Workshop multidisciplinare sull'Est Europa "Libertà religiosa e diritti umani nell'Est Europa", (Bologna, 21 - 22 settembre 2007), Bononia University Press, Bologna, 2008, p. 31 ss.

Molto simile alla situazione italiana è quanto avvenuto in Spagna, dove la Biserica Ortodoxă Română dal 1968 è iscritta nel Registro delle entità religiose, istituito presso il Ministero della Giustizia. Il 20 gennaio 2003 il Patriarcato costituisce l'Esarcato di Spagna e Portogallo per l'arcivescovato di Spagna e Portogallo e ottiene il 3 giugno 2004 il riconoscimento ufficiale come confessione religiosa. Cfr.: Iglesia Ortodoxa Rumana de España (Entidad religiosa ortodoxos), Inscripción n° 731-SG, Sección General, 03/06/2004.

La Biserica Ortodoxă Română è presente a Madrid dal 1979 con l'istituzione della parrocchia dedicata alla Beata Vergine Maria. Questa parrocchia nel 2001 è divenuta sede del Vicariato e da essa dipendono le altre parrocchie presenti sul territorio del regno. Le Diocesi di Spagna e Portogallo [Episcopia Spaniei și Portugaliei] e tutte le parrocchie presenti sulla penisola iberica riconoscono il Patriarca ortodosso di Romania e dipendono organizzativamente a loro volta dalla Metropolia ortodossa rumena per l'Europa occidentale e meridionale, con sede a Parigi.



fenomeno è particolarmente evidente per la Romania - uno Stato di recente adesione all'Unione - dove le Confessioni religiose tendono ad assumere nuovi compiti che hanno profonde ripercussioni sullo stesso modo di operare nella società della maggiore confessione religiosa del paese, la Biserica Ortodoxă Română. Attraverso questa via muta non solo il ruolo pubblico delle Confessioni in quel paese, ma cambia il tradizionale modo di porsi, tipico dell'ortodossia, di fronte all'uso dell'intervento caritatevole in rapporto all'attività di proselitismo<sup>8</sup>. Spagna, Italia e Portogallo sono le mete preferite della diaspora rumena e ciò pone notevoli problemi per quanto riguarda i rapporti tra la religione cristiana dominante - quella cattolica - e la crescita degli appartenenti alle altre religioni cristiane. Non vi è dubbio che con il passare del tempo le tensioni tra le differenti confessioni religiose cristiane sono destinate a crescere, soprattutto in Spagna dove una forte comunità rumena è stanziata nelle Regioni del nord, come Cantabria, Paesi Baschi e Asturie, ma rilevanti presenze vi sono anche in Andalusia, Murcia, Valencia e Madrid<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> In contrapposizione alle tendenze cosmopolitiche universaleggianti, tendenti a dettare leggi astratte, valide per tutti i popoli, secondo la concezione del cristianesimo orientale, l'idea di nazione significa senso della singolarità di ogni popolo, rispetto per le proprie tradizioni, custodia gelosa delle particolarità e del proprio carattere specifico. Ne consegue che la religione è vista come un carattere costitutivo dell'identità nazionale. La teologia ortodossa afferma che bisogna distinguere tra la *missione (ierapostoli)*, che costituisce un sacro dovere di ogni Chiesa nei riguardi dei popoli non cristiani, e il *proselitismo (prosilitismòs)*, inteso come azione di conversione operata da una Chiesa nei confronti di altre, azione che avvelena le relazioni tra cristiani e rende vano il cammino verso l'unità. Di conseguenza l'attività missionaria non può essere svolta in territori in cui da secoli è stato predicato il Vangelo e presso popoli che hanno già abbracciato il cristianesimo. Questi concetti sono Stati ribaditi al punto 4 del *Messaggio dei Primate ortodossi*, riuniti nel Fanar, del 15 marzo 1992. Il testo è pubblicato in lingua inglese e in lingua italiana in *"Il Diritto Ecclesiastico"*, I, 1993, p. 523 e ss., con commento di **V. PARLATO**, *Alcune considerazioni sul Messaggio dei Primate ortodossi del 15 Marzo 1992*, p. 506 e ss. Ancor più grave è l'attività di proselitismo svolta attraverso le opere e le attività caritatevoli. Sulla libertà di proselitismo e le Chiese ortodosse vedi comunque: **P. NASKOU-PERRAKI**, *Citizens and believers in Greece*, in **AA.VV.**, *Cittadini e fedeli nei paesi dell'Unione europea. Una doppia appartenenza alla prova della secolarizzazione e della mondializzazione*, Atti del Colloquio (Università per stranieri, Reggio Calabria, 12-15 novembre 1998), Giuffrè, Milano, 1999, pp. 299-342.

<sup>9</sup> La Chiesa ortodossa è ora una delle tre principali religioni della Comunidad Valenciana. L'Associazione rumena di Valencia (ARCVA - Asociacion Rumana de Castellon Valencia Y Alicante), conta oltre 1.000 membri e oggi risiedono a Valencia 127.750 persone provenienti dalla Romania. Di queste più di 30.000 vivono ad Alicante e a Castellón (1.9475) e circa 46.000 a Valencia, tanto che il Ministro della Solidarietà e della Cittadinanza della Generalitat Valenciana, Rafael Blasco, nel 2007 ha riconosciuto la comunità ortodossa rumena tra i gruppi che appartengono alle



istituzioni religiose aventi radici nella Comunidad, promuovendo iniziative di dialogo interreligioso. La comunità rumena in Cantabria invece conta circa 9.000 fedeli e per le esigenze di culto della Diocesi è stata gratuitamente concessa la vecchia cappella dalla caserma Maria Cristina a Santander.

Oggi in Spagna (e in Portogallo) si contano 41 parrocchie appartenenti alla Biserica Ortodoxă Română: Alcalá de Henares, Alcaniz, Almendralejo, Amposta, Arganda del Rey, Barcellona, Benidorm, Bilbao, Burgos, Calatayud, Castellón de la Plana, Coslada, Elche, Figueras, Gandesa, Gandía, Gerona, Gijon, Huesca, Ibiza, Lleida, Logroño, Madrid, Motril, Murcia, Palma di Maiorca, Pamplona, Roquetas de Mar, Sagunto, Santander, Talavera de la Reina, Tarrancon, Tarragona, Teruel, Toledo, Tomelloso, Valencia, Villareal, Vinaroz, Vitoria, Saragozza.

Il rilevante aumento d'immigrati di origine rumena nella sola Comunidad di Madrid è stimato intorno alle 214.531 unità (il 19% della popolazione madrileni) e di queste circa 85.000 (l'86%) appartenente e praticante la religione ortodossa. La crescita media dell'immigrazione rumena sull'intero territorio iberico del 160% dal 1997 ha fatto sorgere sempre più la necessità di disporre di un tempio, di chiese parrocchiali proprie, che potessero essere rappresentative della fede ortodossa rumena in questi territori e ciò anche se gli antichi e rinnovati legami tra la Biserica Ortodoxă Română e la Chiesa cattolica, che rimane comunque maggioritaria nel paese, hanno consentito - come del resto già avviene in Italia - alla Chiesa ortodossa di Romania di potere usufruire di edifici di culto cattolici per la celebrazione del rito ortodosso. La necessità di luoghi di culto propri si impone anche per contrastare l'agguerrita concorrenza degli Evangelici, da 18 anni già ben organizzati nel paese - in un organismo che raggruppa le chiese evangeliche, denominato FEREDÉ - Federación de Entidades Religiosas Evangélicas - attivissimo nella cooptazione e conversione dei fedeli ortodossi rumeni.

Nel 2006 in occasione di un incontro svoltosi a Bucarest tra Prea Fericitul (Sua Beatitudine) il Patriarca rumeno e i rappresentanti del Governo della Comunidad di Madrid, questi ultimi si sono impegnati a venire incontro alle esigenze della Biserica Ortodoxă Română relativamente ai numerosi fedeli della confessione residenti a Madrid. Nel mese di ottobre 2007, il Consiglio della Comunidad e la Chiesa ortodossa rumena hanno formalizzato l'accordo per la cessione del terreno nel Corredor de Henares. Il diritto di superficie è stato concesso dopo aver partecipato alla gara per la vendita di terreni di proprietà comunale agli enti religiosi. Il 18 aprile 2010 ha avuto luogo la cerimonia della posa della prima pietra per la costruzione della prima cattedrale ortodossa rumena in Spagna con sede a Madrid che sarà anche la cattedrale dei rumeni presenti in Portogallo. La cerimonia è stata presieduta dal Patriarca della Chiesa ortodossa rumena, Sua Beatitudine Daniel Ciobotea, alla presenza del presidente della Comunidad, Esperanza Aguirre e di numerosi rappresentanti delle istituzioni pubbliche, spagnole e rumene, coinvolte nella collaborazione per la costruzione della nuova chiesa. L'edificio coprirà un'area di 2.400 metri quadrati e comprenderà anche spazi dedicati all'assistenza sociale per gli anziani, alle donne maltrattate, alla consulenza legale e alla formazione. Il costo del tempio, di circa quattro milioni di euro, è a carico della comunità rumena, la più grande comunità straniera in Alcalá de Henares. B. López García, A. Ramírez Fernández, E. Herreno Galliano, S. Kirhlani, M. Tello Weiss (a cura di), *Arrraigados. Minorías religiosas en la Comunidad de Madrid*, Icaria Editorial, Madrid, 2007, p. 74 e ss.; **J. BUADES FUSTER, F. VIDAL FERNÁNDEZ**, *Minorías de lo mayor. Minorías religiosas en la Comunidad*



## 2 - Il Trattato di Lisbona: un nuovo ruolo per le Confessioni religiose

L'approvazione dell'articolo 17<sup>10</sup> del Trattato di Lisbona<sup>11</sup> che modifica la Dichiarazione n. 11 annessa all'Atto finale del Trattato di Amsterdam<sup>12</sup> ha introdotto importanti innovazioni nel rapporto tra Confessioni religiose e Unione europea.

La Dichiarazione n.11 del 1997<sup>13</sup> ha rappresentato la prima apertura esplicita da parte dell'Unione europea alle Chiese, in quanto essa ha avuto come prima conseguenza quella di riconoscerne ufficialmente l'esistenza, ma anche di una significativa accettazione del loro ruolo per il tramite degli ordinamenti dei singoli paesi membri<sup>14</sup>.

Questa decisione ha avuto una duplice immediata conseguenza. In primo luogo ha aperto alle Confessioni religiose le porte della politica europea, in quanto le ha riconosciute quali soggetti capaci d'intrattenere un dialogo con l'Unione, aprendo così un varco non

---

*Valenciana*, Icaria Editorial, Madrid, 2007, pp. 74, 168-169. Per le statistiche aggiornate, cfr.: <http://www.cis.es/>

<sup>10</sup> Articolo 17:

"1. L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale.

2. L'Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali.

3. Riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni" (*Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, art. 17, in "G.U.U.E.", n. C 83 del 30 marzo 2010).

<sup>11</sup> Il Trattato di Lisbona (noto anche come Trattato di Riforma), redatto per sostituire la Costituzione europea bocciata dal "no" dei referendum francese e olandese del 2005, è entrato in vigore il 1° dicembre 2009 modificando i due documenti fondamentali dell'Unione europea: il Trattato sull'Unione europea (T.u.e.) e il Trattato che istituisce la Comunità europea (T.c.e.); quest'ultimo è ora rinominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (T.f.u.e.).

<sup>12</sup> V.: *Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi*, in "G.U.U.E.", n. C 340 del 10 novembre 1997.

<sup>13</sup> "11. Dichiarazione sullo status delle chiese e delle organizzazioni non confessionali.

L'Unione europea rispetta e non pregiudica lo status previsto nelle legislazioni nazionali per le chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri.

L'Unione europea rispetta egualmente lo status delle organizzazioni filosofiche e non confessionali".

<sup>14</sup> V. **TOZZI** *Persone, Chiese e Stati nell'evoluzione del fenomeno europeo*, in M. Parisi (a cura di), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Università degli Studi del Molise, Dipartimento di Scienze Giuridico-Sociali e dell'Amministrazione, "Quaderni degli Annali", Esi, Napoli, 2/2005, p. 10 e ss.



indifferente per l'attribuzione ad esse delle competenze in materia di diritti religiosi.

E fin qui, tutto sommato, niente di cui stupirsi. D'altra parte è noto che l'Unione opera con l'intento di costituire ambiti negoziali nei settori e nelle materie più diverse, dando spazio alle attività di lobbismo dei differenti gruppi sociali e associazioni, consentendo così ad esse di concorrere alla codeterminazione dei processi decisionali in sede europea. L'intervento delle Confessioni religiose perciò non solo è auspicato, ma anche incentivato e raccomandato, tanto che le Chiese non si sono fatte sfuggire l'occasione che veniva loro offerta da un processo d'integrazione che necessitava di un consolidamento di relazioni tra le formazioni sociali attive nelle società dei paesi aderenti o in via di adesione<sup>15</sup>. Acronimi come CEC, EECCS<sup>16</sup> e COMECE<sup>17</sup>, solo per fare alcuni esempi, divengono così familiari nel panorama europeo.

---

<sup>15</sup> Secondo la Commissione europea rientrano nella categoria dei lobbysti tutti coloro che esercitano "attività con la finalità di influenzare il processo legislativo e decisionale delle istituzioni europee". Il primo momento in cui la Commissione ha affrontato questa tematica risale alla Comunicazione «Un dialogo aperto e strutturato fra la Commissione e i gruppi di interesse» (in "G.U.U.E.", n. C63 del 5 marzo 1992) che costituisce il documento fondamentale dal quale è emersa l'attività di lobbying. Il fare *lobbying* è diretta conseguenza dell'assunzione a livello europeo di poteri rilevanti sul piano politico-legislativo che precedentemente era prerogativa esclusiva degli Stati membri. Si determina così uno spostamento parallelo dell'azione dei gruppi di pressione dal livello nazionale al livello comunitario. È caratteristica tipica delle istituzioni comunitarie in genere quella di rivolgersi sia in via informale e saltuaria, sia costantemente a soggetti esterni, strutturati in comitati di esperti costituiti *ad hoc*, soprattutto nelle fasi iniziali del processo di *policy-making*. **G. MACRÌ**, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Giappichelli, Torino, 2004; F. Bolgiani, F. Margiotta Broglio, R. Mazzola (a cura di), *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*. Atti del Convegno della Fondazione Michele Pellegrino, il Mulino, Bologna, 2006. **G. MACRÌ**, *Europa, lobbying e fenomeno religioso*, cit.

<sup>16</sup> La Conferenza delle Chiese Europee (CEC) è stata costituita nel 1959 per promuovere la riconciliazione, il dialogo e l'amicizia tra le Chiese d'Europa in un momento di crescenti tensioni politiche e divisioni (Guerra Fredda). Si tratta di una comunione ecumenica delle Chiese cristiane in Europa, i suoi membri rappresentano le maggiori Chiese europee: protestanti, ortodossi, anglicani e della Oud-Katholieke Kerk. Nel 1999 la Commissione Ecumenica Europea su Chiesa e società (EECCS) si fuse con la CEC, diventando CEC Commissione delle Chiese e della Società. La Commissione così costituita ha il compito particolare di coinvolgere le Chiese nel processo di integrazione europea, di monitorare le attività delle istituzioni politiche e le organizzazioni (Unione europea, Consiglio d'Europa, dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, Nazioni Unite) e mantenere contatti regolari tra le confessioni appartenenti alla Commissione. Frutto di questa cooperazione è la Carta Ecumenica delle chiese in Europa, sottoscritta il 22 aprile 2001, la quale contiene gli orientamenti per migliorare la cooperazione tra le Chiese in Europa.



In effetti le Conferenze episcopali dei paesi dell'Unione sono rappresentate a Bruxelles dalla COMECE, mentre la rete europea delle Chiese protestanti, anglicane e ortodosse è rappresentata nella sede dell'Unione dalla CEC, Commissione della Chiesa e della Società. Le due distinte Commissioni collaborano tra loro nella realizzazione del progetto comune di un'Europa cristiana, tanto che la COMECE dispone di una commissione di esperti che prende posizione sui provvedimenti della Commissione e del Parlamento europeo, a cominciare dalla fase di proposta e predisposizione di una prima stesura della disposizione che si vuole adottare.

Quando si tratta di questioni ritenute d'interesse rilevante per le Confessioni religiose e allo scopo di concorrere alla formazione di una comune volontà, si dà vita a una fase di consultazione tra gli organismi comunitari interessati e i rappresentanti della CEC, che ha come effetto collaterale quello di consentire il superamento di fragilità e spaccature interne tra le confessioni, superando le polemiche relative al ruolo di preminenza rivendicato dalla Chiesa cattolica, in nome del prevalente obiettivo di conseguire positivi risultati in sede comunitaria<sup>18</sup>.

Un altro ambito di collaborazione interreligiosa che riflette la preoccupazione delle Chiese d'Europa per perpetuare la presenza dei principi del cristianesimo è quello che si svolge in collaborazione con il vertice della Chiesa cattolica romana, attraverso il Consiglio delle Conferenze episcopali d'Europa (CCEE). Questo organismo intrattiene relazioni con l'Islam<sup>19</sup> e il buddismo europei.

---

<sup>17</sup> La COMECE è la Commissione degli Episcopati della Comunità europea, sorta il 3 marzo 1980. Questa commissione è composta dai Vescovi delegati dalle conferenze episcopali degli Stati membri dell'UE. Essa si è data un ufficio di segreteria permanente a Bruxelles. Gli obiettivi che si prefigge sono fondamentalmente tre:

- accompagnare e analizzare il processo politico dell'Unione europea (UE);
- informare la Chiesa sugli sviluppi della legislazione e delle politiche europee;
- incoraggiare la riflessione, basata sull'insegnamento sociale della Chiesa, sulle sfide poste dalla costruzione di un'Europa unita.

<sup>18</sup> La stretta collaborazione, intercorsa dal 1995, tra COMECE e EECCS che ha inciso sulla redazione della Dichiarazione n. 11 del 1997 allegata al Trattato di Amsterdam. Per una ricostruzione completa delle vicende relative all'attività di queste due commissioni, dal progetto di modifica dell'art. F del Trattato sull'Unione europea e di integrazione dell'art. 236 del Trattato istitutivo della Comunità europea, alla conclusione del Trattato di Amsterdam, vedi per tutti, cfr.: **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in **F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA**, *Religioni e sistemi giuridici, Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 158 e ss.

<sup>19</sup> **G. CIMBALO**, *Contributo allo studio dell'Islam in Europa*, in "Jura Gentium", 2009, *passim*





Malgrado che l'Unione si sia sempre giudiziosamente dichiarata estranea ai diritti religiosi, ricomprendendoli nella più vasta gamma della tutela dei diritti dell'uomo, universalmente riconosciuti e condivisi e che costituiscono il parametro della legalità di un qualsiasi tipo di intervento perseguito dalla stessa,<sup>20</sup> molti dei principi essenziali di tali diritti trasmigrano nel diritto comunitario, sia attraverso risoluzioni e direttive, sia in occasione della tutela multilivello dei diritti di libertà religiosa in sede giurisdizionale davanti alla CEDU <sup>21</sup>.

Tuttavia, i numerosi casi posti al vaglio della Corte per i diritti dell'uomo, sollevati da soggetti individuali e da organizzazioni religiose, fanno comprendere quanto sia difficoltoso scindere la competenza nelle materie religiose e quella sui diritti umani<sup>22</sup>, tanto più se i diritti religiosi e le ricadute sul piano etico che ne conseguono sono accettate all'interno degli ordinamenti dei singoli Stati parte<sup>23</sup>. La materia dei diritti umani è a tutti gli effetti anche, ma non solo, materia di interesse delle Chiese, delle associazioni o comunità religiose<sup>24</sup> che divengono così delle pericolose rivali della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europei, in quanto, una parte di esse rimane ostinatamente devota a un diritto naturale che non lascia spazio a quello internazionale<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> V. TOZZI, *Persone, Chiese e Stati*, cit., p. 10.

<sup>21</sup> Si rinvia di seguito alle più recenti sentenze CEDU: Sent. Thlimmenos c. Grecia, 6 apr. 2000, n. 34369/97; Sent. Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia, 27 giu. 2000, n. 27417/95; Sent. Hassan e Tchaouch c. Bulgaria, 26 ott. 2000, n. 30985/96; Sent. Case of Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria, (Application no. 39023/97), ECHR 2004; Sent. Dahlab c. Svizzera, n. 42393/98, 15 febb. 2001; Sent. Leyla Sahin c. Turchia, 10 nov. 2005, n. ricorso 44774/98. Sul ruolo dell'Unione europea in realzione ai diritti religiosi, per una impostazione generale, v.: M. VENTURA, *La laicità dell'Unione Europea. Diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino, 2001, ma anche ID., *Nuovi scenari nei rapporti tra diritto e religione: il ruolo della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in "Rivista critica del diritto privato", 2002, fasc. 3, pp. 461-471.

<sup>22</sup> G. CASUSCELLI, *Stati e religioni in Europa: problemi e prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), giugno 2009, pp. 7-8.

<sup>23</sup> V. TOZZI, *Persone, Chiese e Stati*, cit., p. 10.

<sup>24</sup> G. CASUSCELLI, *Stati e religioni in Europa*, cit., p. 8; G. MACRÌ, *Chiese e organizzazioni religiose*, cit., p. 6.

<sup>25</sup> P. BELLINI, *Per una sistemazione canonistica delle relazioni tra diritto della Chiesa e diritto dello Stato, Condizioni e limiti di contributo da parte della dottrina statale* [1954], Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2006, pp. 100-101. G. CIMBALO, *Verso un "Diritto Ecclesiastico" della Comunità Europea*, in G. Di Federico E L.S. Rossi (a cura di), *L'incidenza del diritto dell'Unione Europea sullo studio delle discipline giuridiche nel Cinquantesimo della firma del Trattato di Roma*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008; M. VENTURA, *La laicità dell'Unione Europea*, cit., *passim*.



Inoltre la Dichiarazione n. 11 in esame “impegna l’Unione al rispetto della condizione giuridica singolarmente riservata alle organizzazioni confessionali negli ordinamenti dei vari Stati membri”<sup>26</sup>. Questo fa sì che i soggetti, accreditati come portatori di valori umani essenziali, chiamati nel dialogo con l’Unione, non siano altro che le Chiese, le associazioni o le comunità religiose, già riconosciute dai paesi membri come appartenenti alla tradizione del paese, quando non quali simboli dell’identità nazionale<sup>27</sup>.

Il riconoscimento politico,<sup>28</sup> anche a livello europeo, dello *status* e della “primazia” tra le diverse Confessioni religiose, rende così alquanto difficoltoso per le “Confessioni religiose nuove o non radicate storicamente nei singoli Stati, conquistare un’effettiva uguaglianza e parità di trattamento con le religioni dominanti”<sup>29</sup>.

Fallito nel 1997 il tentativo di introdurre il riferimento nel preambolo della progettata Costituzione alle radici giudaico-cristiane dell’Europa, il che avrebbe portato con sé il riconoscimento dello status delle Chiese nel corpo del testo dei Trattati e nella progettata Costituzione, le Confessioni religiose riescono ad ottenere solo una dichiarazione aggiuntiva annessa al Trattato di Amsterdam. Ma è con

---

<sup>26</sup> V. TOZZI, *Persone, Chiese e Stati*, cit., p. 11.

<sup>27</sup> È questo il caso della Bulgaria dove la Chiesa Ortodossa Bulgara si è vista confermato il ruolo di confessione tradizionale. Questa impostazione è stata ribadita il 19 dicembre 2002 dal Parlamento bulgaro in occasione dell’adozione di una nuova legge sulle confessioni religiose, resasi necessaria per porre fine, mediante misure amministrative, allo scisma verificatosi all’interno della Chiesa Ortodossa Bulgara, promuovendone la riunificazione sotto la guida del Santo Sinodo presieduto del Patriarca Maxim. La Legge del 2002 sulle Confessioni religiose in Bulgaria è rinvenibile in lingua bulgara e in lingua inglese sul sito: <http://licodu.cois.it>

<sup>28</sup> Sulla riconosciuta valenza politica e non giuridica della Dichiarazione n. 11, v.: G. BARBERINI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 298; F. MARGIOTTA BROGLIO, *In Europa il Vaticano è declassato*, in “Limes”, 1/2000, p. 157 e ss.

<sup>29</sup> L’Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le Chiese e le comunità religiose godono nelle legislazioni nazionali degli Stati membri (1 c., Dichiarazione n.11). Questa garanzia poggia sul principio di sussidiarietà, caro alla dottrina sociale della Chiesa. Il contenuto della Dichiarazione n. 11 è di rilievo perché, tra l’altro, vuole salvaguardare i concordati e gli accordi bilaterali stipulati dalla Santa Sede. Inoltre, prende atto del fatto che, in Europa, la configurazione dei rapporti tra lo Stato, le Chiese e le comunità religiose è assai variegata: basti pensare alla diversità della situazione in Grecia, in Francia, in Inghilterra o in Irlanda. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso*, cit., p.157 e ss. Per un approfondimento dei diversi sistemi di relazione tra Stato e Chiesa, cfr.: S. FERRARI, I.C. IBÁN, *Diritto e religione in Europa occidentale*, il Mulino, Bologna, 1997; F. BOLGIANI, F. MARGIOTTA BROGLIO, R. MAZZOLA, *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, cit.



l'articolo 17 del Trattato di Lisbona che le Confessioni, e sopra tutte la Santa Sede, raggiungono appieno tre obiettivi prioritari, intuibili già nella Dichiarazione n. 11.

L'articolo 17, in pratica, recepisce la Dichiarazione n.11 annessa al Trattato di Amsterdam, attribuendole un valore giuridico normativo. Il passaggio dalla "clausola difensiva" allegata al Trattato di Amsterdam, alla formulazione positiva del terzo paragrafo dell'art. 17 del Trattato di Lisbona, porta al riconoscimento della dimensione istituzionale della libertà religiosa: la dimensione religiosa si estende a tutto ciò che riguarda l'essere umano e siccome le Chiese si proclamano "esperte in umanità" è giusto che ad esse sia riconosciuto uno status specifico<sup>30</sup>, diverso da quello attribuito alle altre associazioni della società civile.

Ciò sembra giustificare e motivare la facoltà per le Chiese d'intervenire sui progetti di legge europei relativi a materie considerate di loro competenza, prima che tali progetti arrivino in aula. Tra queste la Chiesa cattolica, ente privato i cui rappresentanti non sono nemmeno designati dai propri fedeli, ma parte di una struttura ecclesiastica verticistica che si auto riproduce, entra a far parte del processo legislativo europeo, inquinando le procedure democratiche che sia pure al termine di una complessa procedura portano all'elezione del Parlamento e della Commissione<sup>31</sup>.

Inoltre la rivendicazione dell'esclusiva competenza nelle materie a forte impatto etico-valoriale da parte delle Confessioni religiose porta

---

<sup>30</sup> Il Cardinale Achille Silvestrini, nel suo intervento *Le chiese cristiane nel processo di integrazione europea. La priorità del coinvolgimento dell'ortodossia in rapporto al cristianesimo orientale: prospettive e nodi problematici*, tenuto al Convegno su *Le relazioni tra chiese cristiane nel futuro d'Europa*, Centro di studi religiosi comparati "E. Agnelli", Torino, 23 maggio 2003, dichiara che: "Si nota una convergenza quasi completa sugli obiettivi. Rispetto all'Europa, la Chiesa cattolica e le Chiese ortodosse dicono le stesse cose: prima di tutto, la richiesta che nella Carta d'Europa ci sia la menzione esplicita alle radici cristiane, della tradizione cristiana da cui nasce la cultura europea; poi, l'altra, che le Chiese siano consultate. Ancora, che ciascuno sia preservato nella sua identità ecclesiale. Punto debole invece è che di fronte a questa comunione di obiettivi, che coincidono praticamente, quasi con le stesse parole, dall'altra parte la difficoltà nel risolvere la questione che abbiamo tra di noi, tra le Chiese. L'Europa dovrebbe facilitare, secondo me, per lo meno incrementare uno spirito ecumenico che a sua volta risolva i problemi che ci sono". Auspicando così una "stagione concordataria tra Europa e Chiese al plurale", senza l'intermediazione degli Stati nazione. Sul punto: **G. MACRÌ**, *Islam, rappresentanza degli interessi religiosi e diritto comune europeo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), febbraio 2008, p. 15.

<sup>31</sup> **M.C. FOLLIERO**, *Post-democrazia europea e principio di cooperazione Unione Europea-Religioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it) settembre 2010, p. 6.



a una delegittimazione sia del Parlamento che della Commissione Europea, espropriate della competenza in materia.

Ad esempio, il riconoscimento da parte dell'Unione del diritto delle Confessioni a perseguire e raggiungere i loro fini ha posto le basi e consentito una deroga alle tutele in materia di lavoro per coloro che prestano la loro attività in strutture e organizzazioni che sono religiosamente caratterizzate. Questa deroga sembra estendersi agli enti religiosi che si propongono quali gestori di servizi alla persona, come scuole, ospedali, ospizi, e in genere ogni attività di "inclusione sociale"<sup>32</sup>.

Nel suo terzo comma l'articolo 17 del Trattato di Lisbona impegna l'Unione europea a mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le Confessioni religiose, fondato sul riconoscimento della loro identità e del loro contributo specifico. Tale dialogo è necessario, tra l'altro, per rispettare i principi di un autentico pluralismo e per costruire processi decisionali a carattere democratico. Per salvaguardare questo loro ruolo è necessario che le Confessioni continuino a presentare anche singolarmente le proprie posizioni nelle istituzioni comunitarie. Inoltre, bisognerà tenere in adeguata considerazione la loro diversa consistenza, analogamente a come si tiene conto delle differenze tra i paesi dell'Unione, nel sistema di voto nelle istituzioni.

### **3 - La gestione dei servizi alla persona come opportunità d'investimento attraverso il ricorso alla sussidiarietà orizzontale**

La fine del XXI secolo sembra essere caratterizzata dal progressivo declino del ruolo degli Stati-nazione a tutto vantaggio di strutture territoriali e regionali, caratterizzate da un rapporto più stretto con il territorio del quale sono espressione.

Il consolidamento del ruolo di istituzioni decentrate, quali regioni, province o dipartimenti e comuni, in applicazione del principio di sussidiarietà verticale<sup>33</sup>, ha portato alla progressiva diminuzione della capacità di controllo del territorio da parte degli apparati dello Stato centralistico. Gli Stati-nazione vedono diminuire la loro sovranità che vacilla sempre più soprattutto per quel che concerne la sfera economica; sempre più minacciati al loro interno dalla *deregulation*

---

<sup>32</sup> F. ONIDA, *Il problema delle organizzazioni di tendenza nella Direttiva CE 2000/78 attuativa dell'art. 13 del Trattato sull'Unione europea*, in "Il Diritto ecclesiastico", 2001/3, pp. 905-918.

<sup>33</sup> *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto*, cit., passim.



istituzionale e dall'insorgere di egoismi localistici che portano alla negazione del principio di uguaglianza, con conseguente crisi del *Welfare State* e sotto la spinta di regionalismi molto forti. Il peso raggiunto dall'imposizione fiscale induce gli Stati a ridurre il prelievo di risorse e così lo Stato, non più in grado di soddisfare le sempre più differenziate esigenze dei cittadini, accetta di buon grado la dismissione delle sue competenze, anche a favore di soggetti privati<sup>34</sup>. Per il tramite di procedure di tipo concertativo lo Stato-nazione, sempre più disarticolato nella coesione ed efficienza del suo apparato amministrativo, da unico gestore dei servizi di pubblica utilità diviene partner docile e dimesso nella loro erogazione<sup>35</sup>.

La mondializzazione dell'economia e il formarsi di aggregazioni sovranazionali, che rivendicano a sé parte del potere pubblico statale (basti pensare al sorgere di aggregazioni multinazionali come l'Unione europea)<sup>36</sup>, richiede a livello decentrato strutture politico amministrative molto più articolate e diversificate di quelle che lo Stato moderno tradizionale offre. E tuttavia le entità politiche sovranazionali non sono dotate di un proprio apparato diffuso sul territorio e per costruirlo non solo creano un rapporto diretto con le strutture territoriali dello Stato nazionale preesistente, ma utilizzano i privati come uno dei terminali possibili della loro attività<sup>37</sup>.

Avviene così anche in Italia dove la dissoluzione del binomio fiscalità generale e centralità statale, riduce la fiscalità generale dello Stato alle materie di sua stretta competenza, così come delineate dal novellato art. 117 Cost., per esaltare - nelle intenzioni del legislatore - l'efficacia e l'efficienza dei concorrenti modelli d'imposizione territoriale<sup>38</sup>. La riforma basata sul rapporto Stato centrale - decentramento amministrativo, confluita a sua volta in un'altra linea di riforma, quella del federalismo contenuto nel "nuovo" Titolo V della

---

<sup>34</sup> **A. LICASTRO**, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), novembre 2010; **P. FLORIS**, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, *ibidem*, febbraio 2010; **A. BETTETINI**, *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni a carattere locale tra Chiesa e Istituzioni pubbliche*, *ibidem*, maggio 2010.

<sup>35</sup> **M. DERBENE**, **O. RAYMUNDIE**, *Sur le service universel: renouveau du service public ou nouvelle mystification?*, in "A.J.D.A.", 1996, n. 3, pp. 183 -191.

<sup>36</sup> **S. CASSESE**, *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari, 2001.

<sup>37</sup> **E. CHITI**, **C. FRANCHINI**, *L'integrazione amministrativa europea*, il Mulino, Bologna, 2003; *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, a cura di M.P. Chiti e G. Greco, Giuffrè, Milano, 1997.

<sup>38</sup> **A. DI PIETRO**, *Fiscalità generale, distribuzione delle risorse ed erogazione dei servizi alla persona*, in *Federalismo fiscale*, cit., p. 51.



Costituzione, ha segnato il passaggio di attribuzione di poteri su talune materie (scuola e sanità in *primis*) dallo Stato alle regioni, col rischio, difficilmente evitabile, di minare il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione<sup>39</sup>. La riforma dello Stato di tipo federalista ha come conseguenza pressoché obbligata quella di una maggiore responsabilizzazione degli enti locali, i quali non hanno altre alternative se non quelle d'incentivare e ottimizzare le prestazioni erogate, tanto che la concorrenza tra le Regioni e tra gli enti locali più piccoli fa emergere il ricorso sempre più frequente a soluzioni alternative a quelle della gestione pubblica dei servizi e l'utilizzazione sempre maggiore del volontariato sociale<sup>40</sup>. La crescente domanda di servizi alla persona, dovuta anche al mutamento della composizione sociale delle popolazioni<sup>41</sup> e l'incapacità da parte del sistema pubblico di farvi fronte, trova una risposta da un lato nel tentativo di recupero di efficienza<sup>42</sup>,

---

<sup>39</sup> Troppi poteri agli enti locali in materie di libertà e di status delle persone e la diversificazione inevitabile in qualità e quantità delle risorse dei servizi offerti creano differenze tra i soggetti presenti sul territorio, al punto che quelli residenti nelle regioni più ricche ed efficienti dispongono dei servizi migliori. **G. CIMBALO**, *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), novembre 2010, *passim*.

<sup>40</sup> Si tratta spesso di tentativi che non raggiungono lo scopo che si prefiggono, sia sotto il profilo della qualità dei servizi erogati sia del costo del servizio, interamente sopportato dall'ente pubblico. L'apparente minore costo va a vantaggio del privato erogatore del servizio il quale, utilizzando le cosiddette "imprese di utilità sociale" può ricavare un utile di gestione dalla sua attività, sottraendo risorse utilizzabili per accrescere la qualità e la quantità del servizio erogato. **F. BOTTI**, *I provvedimenti regionali a sostegno degli enti confessionali*, in *Federalismo fiscale*, cit., *passim*.

<sup>41</sup> Si pensi ai quartieri connotati etnicamente, sempre più diffusi nelle grandi città, i quali si distinguono per la forte dimensione sociale e assumono caratteri metropolitani dei rapporti economici e culturali e caratteri del villaggio. Ad essi corrisponde un'organizzazione urbana in cui i servizi alla persona si differenziano e si specializzano in base alle specifiche esigenze di ogni etnia. Questi servizi si distribuiscono nella città in relazione alla diffusione delle diverse etnie presenti e si concentrano nella zona di più diretta competenza. V.: **D. RUSSO KRAUSS**, *Geografie dell'immigrazione. Spazi multietnici nelle città: in Italia, Campania, Napoli, Liguria, Napoli*, 2005, p. 75.

<sup>42</sup> L'affidamento "in house" rappresenta una modalità, alternativa all'applicazione della disciplina comunitaria in materia di appalti e servizi pubblici per effetto della quale una pubblica amministrazione si avvale - al fine di reperire determinati beni e servizi. ovvero per erogare alla collettività prestazioni di pubblico servizio - di soggetti sottoposti al suo penetrante controllo. Gli enti territoriali, per il tramite del principio di sussidiarietà orizzontale, possono assumere direttamente la gestione di attività imprenditoriali, solo se sono in grado di farlo a condizioni più favorevoli di quelle offerte dal mercato. Cfr.: **A. D'ATENA**, *Sussidiarietà orizzontale e affidamento "in house"*, in *"Giurisprudenza costituzionale"*, 2008, fasc. 6, pp. 5009-5012. O ancora si pensi alla proliferazione di società, i.c.d. "Grandi Comuni Holding" e le "Regioni Holding",



che però non dovrebbe andare a scapito della qualità delle prestazioni erogate, e dall'altro nel rafforzamento del coinvolgimento dei privati nella fornitura di tali servizi.

Soprattutto nell'ultimo decennio, dominato dall'ideologia del mercato, si assiste al moltiplicarsi di protocolli d'intesa e convenzioni amministrative per mezzo delle quali gli enti pubblici territoriali affidano la gestione dei servizi alla persona a erogatori privati<sup>43</sup>, stabilendo così una diversa relazione tra ruolo pubblico e autonomia dei privati a vantaggio di questi ultimi<sup>44</sup>.

La sussidiarietà orizzontale è lo strumento giuridico con il quale si concretizza la promozione e la realizzazione della libertà dei privati nell'erogazione di servizi d'interesse non solo generale, ma anche pubblico<sup>45</sup>. In questo modo si risponde all'esigenza della UE di costituire uno spazio economico nuovo nel quale fare impresa, consentendo così a queste ultime d'investire nei servizi e di trarne profitto<sup>46</sup>. Ed è proprio il sostantivo "servizio" - servizio d'istruzione, servizio sanitario, servizi d'inclusione sociale - a segnare il passaggio fondamentale da un punto di vista giuridico che permette allo Stato di affidare la gestione di materie un tempo di competenza esclusivamente pubblica ai privati, mantenendone tutt'al più il controllo generale. È l'abbandono del concetto di servizio pubblico a favore di quello di servizio universale. I servizi dismettono dunque la loro vecchia denominazione di "pubblici" e assumono il nome, tanto altisonante

---

fenomeno non nuovo, ma sempre più in crescita. Comuni e Regioni si sono, in questi termini, messi sul mercato mediante la creazione di "spesso sconfinite galassie societarie", con sedi anche a Bruxelles. Cfr.: *Relazione sul federalismo fiscale*, Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della Legge 5 maggio 2009, n. 42, ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"), 30 giugno 2010, p. 11.

<sup>43</sup> **F. BOTTI**, *Sulla natura giuridica dei protocolli di intesa* (per la stipula di convenzioni tra enti pubblici e privati gestori di scuole religiosamente caratterizzate), in G. Cimbalo (a cura di), *Europa delle regioni e confessioni religiose. Leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia e Spagna*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 193 e ss..

<sup>44</sup> **M. CAMELLI**, *Sussidiarietà e servizi pubblici*, in *Federalismo, regionalismo*, cit., p. 183.

<sup>45</sup> Per un'efficace disamina della - a volte impercettibile - differenza tra interesse generale e interesse pubblico e delle conseguenze che derivano dal coinvolgimento di soggetti privati nella gestione degli interessi pubblici: **C. MARZUOLI**, *Sussidiarietà e libertà*, in *Federalismo, regionalismo*, cit., p. 164 e ss..

<sup>46</sup> È ovvio che se c'è un prezzo, c'è anche un costo, economicamente sostenibile da parte di un'impresa privata ed un giusto margine di profitto: ove non dovessero sussistere tali condizioni, è compito dello Stato intervenire con adeguate sovvenzioni. **F. BOTTI**, *Sulla natura giuridica*, cit., p. 198.



quanto forviante, di “universali”<sup>47</sup>; si tratta di servizi di qualità definita e forniti a prezzi accessibili a tutti dove, i tre obiettivi prefissi dalla sussidiarietà orizzontale, pluralismo, profitto d’impresa e concorrenza, trovano concretezza e definiscono, o dovrebbero definire, i connotati essenziali della loro gestione<sup>48</sup>.

Questo processo di ammodernamento dello Stato-apparato è reso obbligatorio dai costi del *Welfare*, non più compatibili e non più idonei in un sistema, come quello attuale, di alta competitività economica internazionale nella quale sembra imporsi una compressione del sostegno per il tramite della fiscalità generale ai bisogni collettivi irrinunciabili. Lo Stato sceglie di non volere più garantire una rete di protezione sociale minima per tutti e per tutte le fasi della vita; non vuole più garantire uno stabile rapporto di lavoro, affiancato da un’efficace offerta di servizi di base e da politiche di sostegno verso chi è più debole<sup>49</sup>. In una situazione di così profonda crisi delle risorse dello Stato, il pluralismo sociale<sup>50</sup>, in particolare nelle forme dell’associazionismo religioso<sup>51</sup>, è chiamato a offrire una risposta alla moltiplicazione dei bisogni da soddisfare.

---

<sup>47</sup> M. DERBÈNE, O. RAYMUNDIE, *Sur le service universel: renouveau du service public ou nouvelle mystification?*, cit., p. 186 ss.; G. NAPOLITANO, *Il servizio universale e i diritti dei cittadini utenti*, in “Mercato concorrenza regole,” n. II, 2 agosto 2000, pp. 423-449; M. CLARCH, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in “Dir. pubbl.,” n. 1, 1998, p. 187 ss.; P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nell’ordinamento comunitario*, Napoli, 1966.

<sup>48</sup> Sulla sussidiarietà e sulle tipologie di servizi pubblici locali v.: A. ALBANESE e C. MARZUOLI, *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, il Mulino, Bologna, 2003; M. CAMELLI, *Sussidiarietà e servizi pubblici*, in *Federalismo*, cit., pp. 188-189.

<sup>49</sup> Per un approfondimento sociologico-economico delle tematiche affrontate, si vedano in particolare: D. ZOLO, *Il tramonto della democrazia nell’era della globalizzazione*, in “*Jura Gentium*”, VI, 2010; L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

<sup>50</sup> Sulla distinzione tra pluralismo come credenza, pluralismo sociale e pluralismo politico: G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multietnica*, Rizzoli, Milano, 2000, p. 28.

<sup>51</sup> Il riconoscimento formale degli enti religiosi come soggetti privati gestori della politica sociale e dei servizi di assistenza, viene sancito nella legge quadro 328/2000, sostitutiva delle legge Crispi del 1890, ma già leggi regionali precedenti si sono indirizzate in tal senso. V., per esempio, la L.R. Toscana n. 72 del 03 ottobre 1997, *Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati*, in “B.U.R. Toscana”, n. 37 del 13 ottobre 1997, Parte Prima Sezione I - Leggi e Regolamenti Regionali, che all’art 25 riconosce alle fondazioni e alle organizzazioni religiose riconosciute dallo Stato, le funzioni di promozione sociale e prevede che i Comuni si avvalgano, anche tramite convenzioni, delle attività di tali enti religiosi per funzioni di pubblica utilità e per la promozione di una cultura di solidarietà.





Nella misura in cui lo Stato si ritira, viene promossa la progressiva assegnazione a soggetti del così detto Terzo Settore di competenze una volta di esclusiva prerogativa del Pubblico. L'enorme differenza dal "prima all'adesso" sta nel fatto che, mentre all'attività della P.A. corrispondeva il principio dell'obbligatorietà e della ricerca dell'uguaglianza qualitativa nell'erogazione del servizio, nel caso del no profit la fornitura dei servizi è demandata alla volontarietà e imprenditorialità dei soggetti coinvolti in queste attività<sup>52</sup>. L'appartenenza a un'organizzazione confessionale e il perseguimento di un fine prevalente di religione e di culto, rende gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti soggetti appetibili nell'erogazione di servizi d'interesse collettivo. Da una parte perché fin da tempi lontani e non sospetti tali enti si sono occupati d'iniziativa di carattere caritatevole, dall'altra, soprattutto, perché i suddetti enti, che appartengono alla più ampia categoria degli enti non commerciali, possono beneficiare per le loro attività di carattere economico della qualifica di ONLUS nonché, se occorre o è più conveniente, possono fare rientrare queste attività in quelle proprie delle imprese di utilità sociale<sup>53</sup>, con la conseguenza di potere usufruire di notevoli facilitazioni e sgravi fiscali nello svolgimento di tali attività<sup>54</sup>. Ciò fa di questi enti soggetti che operano in un regime di particolare vantaggio rispetto al privato imprenditore che svolge analoghe attività<sup>55</sup>. Malgrado l'Unione europea, nella prospettiva della realizzazione di un'efficiente economia di mercato, abbia incoraggiato lo sviluppo di organismi intermedi para-istituzionali e nonostante il suo impegno a garantire il principio di libera concorrenza, essa non riesce a vincere le resistenze dei diversi Stati membri, i quali, per motivi ideologici e/o identitari, favoriscono l'uno anziché l'altro operatore a carattere religioso funzionante sul mercato. Inoltre questo tipo di interventi turbano di fatto l'equilibrio del mercato e il rispetto della concorrenza, sia - come si è detto - per quanto riguarda gli operatori privati che operano nello stesso settore degli enti

---

<sup>52</sup> **M.C. FOLLIERO**, *Questa libertà religiosa questi diritti sociali. Processi costituenti europei processi costituenti interni: farsi un'idea*, in M. Tedeschi (a cura di), *La libertà religiosa*, t. I, Rubettino, Soveria Mannelli, 2002, p. 165 e ss.

<sup>53</sup> Per tutti **M.C. FOLLIERO**, *Enti religiosi e no profit tra Welfare State e Welfare Community. La transizione*, 2<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2010.

<sup>54</sup> Per un approfondimento sulle agevolazioni fiscali regionali riservate a tali enti: **F. BOTTI**, *I provvedimenti regionali*, cit., p. 321 e ss.

<sup>55</sup> Recentemente tuttavia è stato stabilito che un fabbricato utilizzato direttamente da una comunità religiosa non è esente dal pagamento dell'i.c.i., nel caso in cui sia destinato anche a casa per ferie e l'attività venga svolta in forma commerciale. Cfr.: *infra*, n. 85.



religiosi, sia là dove vengono create corsie preferenziali per questo o per quell'operatore religiosamente orientato<sup>56</sup>.

È in questa ottica che le Confessioni religiose, attraverso i loro enti, divengono Agenzie che commerciano il sacro sul mercato<sup>57</sup> e si propongono come intraprendenti imprese di tendenza capaci di erogare servizi a costi competitivi rispetto agli altri operatori non religiosi<sup>58</sup>. Al rafforzamento delle imprese di tendenza, soprattutto a caratterizzazione religiosa, contribuiscono non solo le norme generali sulla flessibilità del lavoro, ma anche le forti deroghe promosse, soprattutto della Comunità europea, in tema di tutela dei livelli salariali minimi e di garanzie sul piano normativo delle persone che lavorano

---

<sup>56</sup> È recente la notizia dell'apertura di un'indagine formale, da parte della Commissione europea, sui privilegi fiscali concessi dallo Stato italiano agli enti ecclesiastici in settori in cui "l'azienda Chiesa" (conta circa 100 mila fabbricati) è leader nazionale: ospedali, scuole private, alberghi e altre strutture commerciali che godono di un'esenzione totale dal pagamento dell'i.c.i. e del 50% da quello sull'i.r.e.s. Gli aiuti di Stato sarebbero incompatibili con il principio che tutela la concorrenza in quanto essi consentono alla Chiesa cattolica di avere un risparmio annuo che si avvicina ai due miliardi di euro, con conseguenti vantaggi competitivi rispetto ai concorrenti laici. **A. D'ARGENIO**, *Sconto Ici alla Chiesa: la Ue processa l'Italia*, in "La Repubblica", 24 settembre 2010.

D'altra parte non è la prima volta che l'Italia si trova sottoposta alle procedure d'infrazione da parte dell'Unione europea per i molti benefici su cui può contare l'istituzione religiosa, che vanno dall'esenzione i.c.i. agli sconti i.r.e.s. Ma sono anche altri i vantaggi di cui gode il Vaticano poiché i dipendenti della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano sono esentati dall'Irpef e dall'imposta locale sui redditi. *Ici, Ires e non solo. I privilegi della Chiesa nel mirino della Ue*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 28 agosto 2007. Vedi comunque: *Infra § 1.4. Il divieto di aiuti statali alle attività economiche e la costruzione di posizioni di vantaggio: il caso della Chiesa Cattolica in Italia*.

<sup>57</sup> In questo senso la Dichiarazione n. 11 prima e l'art. 17 del Trattato di Lisbona poi, sullo status delle Chiese, che pongono queste sullo stesso piano delle associazioni filosofiche non confessionali, in quanto nel loro insieme questi soggetti costituiscono delle Agenzie che gestiscono il mercato e i servizi relativi al "sacro" e, in quanto tali, ad essi si applica il principio della libera concorrenza. **G. CIMBALO**, *Verso un "Diritto Ecclesiastico" della Comunità Europea*, cit., p. 217.

<sup>58</sup> Basti pensare che per i dipendenti delle organizzazioni di tendenza - esclusi coloro che non svolgono mansioni che abbiano una diretta connessione con le finalità perseguite dall'organizzazione (ad esempio una segretaria o un fattorino) - la legge prevede che non possa essere applicata la tutela reale del posto di lavoro, indipendentemente dal numero di lavoratori occupati, per cui il dipendente ingiustamente licenziato da un'organizzazione di tendenza potrà rivendicare solo il risarcimento del danno, ma non il diritto a riprendere l'attività lavorativa. Lo scopo è quello di impedire che tali organizzazioni siano costrette a mantenere in servizio un dipendente che non condivide, o addirittura che si trovi in contrasto, con le finalità che le stesse perseguono. Cfr.: art. 4 della Legge 11 maggio 1990, n. 108, *Disciplina dei licenziamenti individuali*, in "G.U." n. 108, 11 maggio 1990.



alle dipendenze delle Confessioni religiose<sup>59</sup>. Queste politiche consentono agli enti ecclesiastici di erogare retribuzioni al di sotto dei minimi salariali e provvedere con facilità alla risoluzione del rapporto di lavoro.

Quest'insieme di norme ha l'effetto d'incrinare in modo grave la concorrenza all'interno dell'area degli operatori non statali che si offrono per svolgere attività nell'ambito dei servizi alla persona e di trasformare gli enti che operano in regime di sussidiarietà in soggetti assistiti, tendenzialmente parassitari, titolari di nicchie di attività al riparo da ogni possibilità di controllo, proprio in ragione della loro natura particolare di enti ecclesiastici o religiosi e comunque dotati di una forte caratterizzazione confessionale che, a causa della loro struttura, si sottraggono alle regole della concorrenza e del mercato.

Sotto la spinta dell'Unione europea negli ultimi anni il ruolo delle ONLUS religiose e delle imprese di utilità sociale religiosamente caratterizzate è divenuto sempre più rilevante nell'economia dei singoli paesi membri, poiché esse non solo contribuiscono fortemente alla differenziazione nell'erogazione dei servizi alla persona, ma anche e soprattutto perché, data la loro particolare natura, dovrebbero potere garantire - almeno sulla carta - economie di gestione nell'erogazione dei servizi stessi, sgravando così lo Stato da una spesa maggiore in questi settori<sup>60</sup>.

Il rilievo assunto dai suddetti enti, tuttavia, è andato oltre le intenzioni della stessa Unione, poiché essi non operano come normali imprese di privati, bensì come imprese di tendenza e quindi, come tali, portatrici di un messaggio caratterizzato in senso religioso, più o meno funzionale alla strategia di ridefinizione delle politiche di gestione del territorio, soprattutto in quegli Stati nei quali sono presenti operatori confessionali forti<sup>61</sup>. Ciò stravolge la natura delle prestazioni erogate ledendo il principio di neutralità e laicità della prestazione, in contraddizione con i principi stessi dell'Unione.

Le contraddizioni fin qui evidenziate, con riferimento alle ricadute delle scelte dell'Unione europea in materia di riconoscimento di un ruolo alle Confessioni religiose e ai loro enti quali soggetti erogatori di servizi alla persona in ragione di sussidiarietà, risultano

---

<sup>59</sup> Si tratta della direttiva 2006/123/CE, c.d. Bolkestein, approvata dal Parlamento e dal Consiglio il 12 dicembre 2006, in "G.U.U.E.", n. L 376, 27 dicembre 2006. L'Italia ha formalmente recepito tale direttiva, con quattro mesi di ritardo sul termine indicato dall'Unione europea, mediante Dlgs. 26 marzo 2010, n. 59, in "G.U.", n. 94 del 23 aprile 2010.

<sup>60</sup> G. CIMBALO, *Verso un "Diritto Ecclesiastico" della Comunità Europea*, cit., p. 217.

<sup>61</sup> *Ibidem*.



evidenti solo che si proceda a comparare gli effetti di tali scelte nei diversi ordinamenti nazionali. Ad un attento esame – come vedremo – emergono palesi e inconciliabili contraddizioni nello stesso operare dell'Unione.

#### **4 - Il ruolo delle Confessioni religiose nella costruzione di posizioni dominanti sul mercato dei servizi alla persona: il caso della Romania**

In Romania è presente una Chiesa forte e comunque maggioritaria, la Biserica Ortodoxă Română (da ora in poi BOR), radicata nella tradizione del paese. A partire dal 1992 essa ha subito una delle più grandi trasformazioni della sua storia millenaria. Ha travalicato i confini del paese ben al di là degli sconfinamenti in Besarabia o lungo i confini storici del territorio rumeno per insediarsi profondamente in almeno due paesi, Italia e Spagna, che sono tra quelli che hanno dato vita al nucleo originario dell'Unione europea. Attraverso questa esperienza, religiosa e sociale insieme, essa sta assimilando e introiettando nella propria struttura organizzativa gli effetti prodotti dai sistemi di relazione tra Stato e Chiesa che sono estranei alla sua esperienza. Da qui l'assunzione nel proprio operare di metodiche che rimettono in discussione abitudini secolari e posizioni proprie dell'ortodossia.

Ci riferiamo ad esempio al problema del proselitismo che si presenta certamente in modo nuovo là dove la BOR opera in un mercato religioso aperto nel quale domina un'offerta religiosa ampia che va da quella della Chiesa cattolica a quella dei nuovi culti, ma dove la sua proposta di vita religiosa può divenire attraente e interessante per soggetti non rumeni che trovano ad esempio nell'ascetismo ortodosso o nella liturgia particolarmente carica di suggestioni mistiche una maggiore aderenza ai propri bisogni religiosi<sup>62</sup>. Ciò fa sì che muti la

---

<sup>62</sup> Un ruolo particolare nello svolgimento del rito ortodosso è assegnato al canto. Nella liturgia ortodossa si distingue tra il canto dei celebranti (vescovi e preti), rivolti verso l'altare cioè verso oriente, che indirizzano a Dio rivolgendogli preghiere solenni in nome del popolo. Inoltre i celebranti, rivolti verso il popolo, gli rivolgono varie benedizioni ed esortazioni, dialogando con l'assemblea dei fedeli sollecitata e incitata a partecipare al rito dai diaconi. Canti speciali sono affidati ai lettori e ai cantori e riguardano i salmi, le letture dell'Antico Testamento e delle Epistole, i *canti elaborati* i canti variabili degli uffici liturgici. In questi canti si concentra il meglio dell'arte poetica e musicale presente nel rito ortodosso.

Di grande importanza è il canto dell'assemblea dei credenti, composta dall'insieme dei fedeli e dei cantori che costituiscono il "popolo reale" nella teologia ortodossa. L'assemblea aderisce con il canto dell'*amìn* alle preghiere che il celebrante rivolge a



posizione della Chiesa sul proselitismo non solo sotto il profilo teologico ma “gestionale”, al punto che vengono visti con una diversa attenzione e disponibilità strumenti in passato rifiutati aprioristicamente come la possibilità di fare proselitismo attraverso le opere e, perché no, proponendosi per la creazione attività di carattere caritatevole, impegnandosi nell'erogazione di servizi alla persona mediante la gestione di strutture finalizzate all'inclusione sociale.

Di questa diversa disponibilità ad operare nella società secondo modalità diverse da quelle tradizionali troviamo traccia nell'accordo che la BOR e la Conferenza Episcopale Cattolica di Romania (sia di rito greco che latino<sup>63</sup>) hanno rispettivamente, ma parallelamente, stipulato con lo Stato rumeno<sup>64</sup>. Questi protocolli di cooperazione prevedono la concertazione obbligatoria propedeutica all'emanazione di norme statali nelle materie riguardanti il settore dell'inclusione sociale,

---

Dio; risponde alle esortazioni del celebrante; rinnova al celebrante, prima dell'amministrazione di ogni sacramento, il *mandato* di compierlo in nome della Chiesa; partecipa alla preghiera comune cantando dopo ogni parte dell'ektenia (o litania); esegue con i cantori certi canti fissi come, nella tradizione slava, il Credo e il Padre Nostro, e partecipa alcune volte a determinati canti quando vengono ripetuti più volte. Vedi: **N. MOLDOVEANU, C. DRAGUSIN, V. FRANGULE**, *Cântările Sfintei Liturghii și alte cântări bisericești*, București, 2006; **N. MOLDOVEANU**, *Izvoare ale cântării psaltice în Biserica Ortodoxă Română*. Manuscrise muzicale vechi din România (grecești, românești și româno-grecești) până la începutul secolului al XIX-lea, în “Biserica Ortodoxă Română”, XCII (1974), nr. 1-2, pp. 131-280; **ID.**, *Muzica bisericească în secolul al XIX-lea*, în “Glasul Bisericii”, XLI (1982), nr. 11-12, pp. 883-915; **ID.**, *Muzica corală bisericească în secolul al XIX-lea*, în “Glasul Bisericii”, XLII (1983), nr. 9-12, pp. 594-624; **ID.**, *Muzica bisericească la români în secolul XX, (I)*, în “Biserica Ortodoxă Română”, CIII (1985), nr. 7-8, pp. 615-636; **ID.**, *Creația corală la români în secolul XX*, în “Biserica Ortodoxă Română”, CIV (1986), nr. 3-4, pp. 117-139; **J. F. COLOSIMO**, *Il silenzio degli angeli. Viaggio tra monasteri e voci dell'oriente cristiano*, Jaka Book, Milano, 2004.

<sup>63</sup> Nel contesto del dialogo tra la diplomazia vaticana e i regimi comunisti dell'Est Europa, a partire dal 1969, per dare spazio alla Chiesa Cattolica perseguitata, sono iniziate anche in Romania le discussioni sul ruolo pubblico della Chiesa Cattolica di rito latino, volte a rafforzare i legami tra la Chiesa Greco-Cattolica e quella Latina di lingua rumena, non tanto per rafforzare questa Chiesa, ma quanto per combattere l'influenza e la penetrazione della Chiesa cattolica ungherese di rito latino tra le popolazioni di lingua ungherese in Transilvania. **C. VASILE**, *Istoria Bisericii Greco-Catolice sub regimul comunist 1945-1989, Documente și mărturii*, Polirom, Bucarest, 2003; **M. BUCUR, L. STAN**, *Persecuția Bisericii Catolice în România, Documente din Arhiva Europei Libere, 1948-1960*, Edituria Galaxia Gutenberg, Târgu-Lăpuș, 2003.

<sup>64</sup> I Protocolli sono identici nei loro contenuti. Vedi: *Protocol de cooperare în domeniul incluziunii sociale între Guvernul României și Patriarhia Română*, del 2 ottobre 2007 e il *Protocol de cooperare în domeniul incluziunii sociale între Guvernul României și Conferința Episcopilor din România – CER*, datato 4 dicembre 2007, consultabili in lingua rumena e in italiano in: <http://licodu.cois.it>.



conferendo e riconoscendo un inedito ruolo istituzionale delle Confessioni religiose nell'erogazione dei servizi alla persona, proprio al fine di consentire una gestione in regime di sussidiarietà orizzontale di questi servizi, nel rispetto dell'appartenenza religiosa. I provvedimenti in questione attribuiscono a queste Chiese, per il tramite dell'attività dei loro Enti, una funzione surrogativa dell'attività dello Stato in settori strategici per costruire relazioni di convivenza civile e di concreto godimento di diritti e servizi, consolidando in tal modo i processi di progressiva secolarizzazione

È la prima volta in Romania che la BOR e la Conferenza Episcopale Cattolica di Romania (di rito greco e latino) agiscono di concerto nei confronti dello Stato romeno.

La BOR accetta di non essere il solo interlocutore dello Stato per effetto non tanto dell'ecumenismo, ma a seguito dell'ingresso della Romania nell'Unione - avvenuto qualche mese prima dall'emanazione dei protocolli in esame - il 1° gennaio 2007. Le condizioni di accesso all'Unione, inclusi nei cosiddetti "Criteri di Copenaghen", del 1993, e nel Trattato di Maastricht (art. 49), difatti richiedono agli Stati che ne vogliono fare parte di possedere taluni requisiti, tra i quali quello di avere "istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani, e il rispetto delle minoranze". Per "entrare in Europa", l'Unione impone agli Stati nazionali l'allargamento del mercato religioso, l'apertura ai cosiddetti "nuovi culti", prescrivendo l'uguale trattamento giuridico delle Confessioni religiose stanziate nel loro territorio, in quanto esse, nel loro insieme, costituiscono un elemento essenziale di stabilità per superare le contrapposizioni etniche, spesso connesse all'appartenenza religiosa<sup>65</sup>.

La Repubblica Socialista România voluta da Ceaușescu, conformemente agli altri paesi di democrazia socialista, aveva assunto una posizione di separatismo rispetto all'appartenenza religiosa quando non di palese ostilità nei confronti delle Confessioni religiose, avversando il loro ruolo pubblico e in particolare quello della BOR<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> G. CIMBALO, *Verso un "Diritto Ecclesiastico"*, cit., p. 218.

<sup>66</sup> Con l'avvento del comunismo in Romania dopo la Seconda Guerra Mondiale, la Chiesa Romana Unita "greco-cattolica" fu messa fuori legge con il Decreto n. 358 del 1 dicembre 1948 ed i suoi beni materiali confiscati: una parte sono stati incamerati dallo Stato e un'altra conferiti alla BOR. La gerarchia di questa Chiesa insieme al clero e ai fedeli sono stati costretti ad entrare con la forza nell'unica Chiesa riconosciuta dallo Stato. La resistenza da parte di tutti i membri di questa Chiesa è stata molto forte, non accettando nessun tipo di compromesso con il regime comunista, preferendo il carcere e la persecuzione al tradimento di quell'identità.

Nel 1989, anno in cui crollano i regimi comunisti europei, in Romania si assiste alla rinascita della Chiesa Romana Unita greco-cattolica, ma insieme alla libertà



Caduto il regime le nuove forze politiche al potere, alla ricerca di sostegno sociale e politico, hanno cercato il supporto della BOR in ragione del fatto che essa, pur avendo subito le persecuzioni del regime, era ed è ben radicata nel paese e riscuote il consenso della maggioranza della popolazione rumena. Per questa strada la BOR ha potuto gradualmente ricostruire le basi materiali del suo potere e si presenta oggi come partner essenziale dallo Stato a sostegno delle sue scelte politiche in materia d'inclusione sociale e di gestione dei rapporti con la popolazione<sup>67</sup>.

Già nel 1992 la Romania comincia a preparare il suo ingresso nell'Unione europea, adeguandosi agli *standard* in materia di libertà religiosa previsti dall'Atto finale della Conferenza di Helsinki<sup>68</sup> e ai criteri elaborati dal Consiglio d'Europa e dalla Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto<sup>69</sup>. Infatti è di quell'anno una Decisione del Governo rumeno in base alla quale lo Stato si assume l'onere di finanziare le attività, anche strettamente ecclesiastiche, delle Confessioni, nella convinzione che il servizio erogato vada a vantaggio dei cittadini e del loro benessere, che non è esclusivamente materiale,

---

cominciano anche i problemi riconducibili alla mancanza dei luoghi di culto e di ogni altra struttura. Sugli edifici di culto appartenenti alla Chiesa cattolica di rito greco in Romania, posti dallo Stato rumeno sotto il controllo della BOR durante il periodo comunista, cfr.: C. PĂIUȘAN, R. CIUCEANU, *Biserica ortodoxă română sub regimul comunist, 1945-1958*, vol. I, București, 2001. Relativamente ai provvedimenti, con i quali si dispone una restituzione molto parziale di essi, v.: D.L. n. 9 del 31 dicembre 1989, *Decret-Lege privind abrogarea unor acte normative*, con il quale viene abrogato il citato Decretul n. 358/1948 e viene riconosciuto l'ufficio della Biserica Romana Unita di Roma (Greco-Catolica); D.L. n. 126 del 24 aprile 1990, *Decret-Lege privind unele masuri referitoare la Biserica Romana Unita cu Roma (Greco-Catolica)*, e ancora la Legea n. 10/2001 sullo status giuridico delle proprietà sequestrate illegalmente nel periodo che va dal 6 marzo 1945 al 22 dicembre 1989.

<sup>67</sup> *Supra*, nota 64.

<sup>68</sup> Crr.: G. BARBERINI, *La libertà religiosa nell'Europa centro-orientale*, in V. Possenti (a cura di), *Diritti umani e libertà religiosa*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2010, p. 117 ss.

<sup>69</sup> Detta Commissione, più nota come Commissione di Venezia, è un organo consultivo del Consiglio d'Europa istituita nel 1990. In un contesto di transizione democratica, come quello che ha interessato i paesi che hanno fatto parte della cosiddetta orbita sovietica, essa ha svolto un ruolo chiave nell'adozione di Costituzioni e legislazioni conformi agli *standard* del patrimonio costituzionale europeo occidentale e svolge tutt'ora un ruolo essenziale di controllo nella gestione e prevenzione dei conflitti relativi alla tutela dei diritti umani e della libertà religiosa. In questo senso, vedi per esempio, i Pareri espressi in via preventiva sul progetto di legge sulla libertà religiosa e il regime generale dei culti in Romania, poi tradotto nella Legea n. 489/2006 *privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor*. Cfr.: COMMISSIONE EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA ATTRAVERSO IL DIRITTO, *Opinion 354/2005*, ottobre – novembre 2005.



ma anche spirituale, omologando così la propria legislazione a quella di molti altri paesi europei<sup>70</sup>.

La ricerca di queste relazioni privilegiate si è concretizzata soprattutto a riguardo dell'intervento in campo sociale della BOR, fino alla stipula del protocollo di cooperazione del 2007 a cui abbiamo fatto riferimento. Tale protocollo risponde alla necessità dell'Unione europea di creare in prospettiva un mercato pluralista e competitivo dei servizi alla persona, nel quale l'attività economica non deve essere limitata alle imprese in senso stretto, ma deve essere estesa anche alle confessioni religiose e alle formazioni sociali a carattere filosofico non confessionale, nel loro "indiscutibile ruolo di Agenzie di produzione di valori essenziali"<sup>71</sup>.

La scelta dello Stato rumeno di riconoscere come parti con le quali siglare i protocolli di cooperazione sia la BOR che la Conferenza Episcopale di Romania testimonia della disponibilità sia dello Stato rumeno che della BOR ad aprire il mercato interno delle formazioni sociali religiose e al pluralismo confessionale, ma crea una turbativa della concorrenza in relazione all'attività di altre Agenzie o aziende interessate alla gestione della tipologia di servizi ai quali si riferisce il rapporto convenzionale privilegiato con le Confessioni.

L'elemento qualificante che caratterizza gli accordi è costituito infatti dalla preventiva concertazione che limita l'autonomia dello Stato non solo nella scelta dei partner o dei soggetti giuridici ammessi al rapporto convenzionale, ma condiziona modalità, quantità e qualità dei servizi da erogare e incide altresì sull'individuazione dei soggetti destinatari di tali servizi, o ancor più specificamente sulle precondizioni che tali soggetti devono rispettare per poter accedere ai servizi, dando vita a una legislazione di favore per le entità religiose che operano nelle attività di inclusione sociale.

Questa limitazione dell'autonomia e della sovranità dello Stato in materie così delicate, non solo perché riguardano la gestione dei servizi alla persona, ma perché concorrono a mantenere l'unità e il controllo della compagine sociale assicurando quei servizi necessari a garantire la

---

<sup>70</sup> **HOTARIRE GUVERNUL ROMANIEI**, *Salarizarea clerului si a altor categorii de personal al cultelor*, n. 373, del 03 luglio 1992, in "M.O." n. 167, 17 luglio 1992. Tale legge è stata innovata nel 1999 con la *Legea privind sprijinul statului pentru salarizarea clerului*, n. 142/1999, in "M.O.", parte I, n. 361, del 27 luglio 1999, che in 11 articoli regola ancora oggi la materia. Lo Stato detta le norme relative al sostentamento del clero di tutti i culti riconosciuti, a carico del bilancio dello Stato. Tutti i provvedimenti citati sono consultabili su <http://licodu.cois.it>.

<sup>71</sup> **V. TOZZI**, *Persone, Chiese e Stati nell'evoluzione del fenomeno europeo*, in M. Parisi (a cura di), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2005, p. 11.





qualità della vita, finisce per essere un ostacolo all'autonomia degli organi costituzionali e in particolare dell'esecutivo e del Parlamento, e rischia di degenerare in una forma di Stato etico fondato su un catalogo di valori direttamente derivato dalla qualificazione religiosa degli enti con i quali lo Stato entra in relazione. Non vi è chi non veda in questa scelta una potenziale violazione dei diritti di libertà religiosa e della neutralità nella prestazione di servizi alla persona incompatibile con gli stessi principi fondativi dell'Unione europea, là dove si ritenga che essa abbia assunto la laicità e la separazione tra Stato e Confessioni religiose come uno degli elementi fondanti del proprio ordinamento.

Questo assetto dei rapporti privilegiati con Agenzie a carattere religioso conferisce a queste ultime - a causa della natura delle prestazioni erogate che riguardano condizioni individuali di svantaggio dei soggetti coinvolti, situazioni di bisogno di malati, inabili, vittime dell'esclusione sociale - la capacità di svolgere con il contributo dello Stato un'attività di proselitismo che non solo altera il rapporto tra neutralità del servizio e prestazione, ma finisce per turbare lo stesso mercato religioso, travolgendo in particolare una lunga tradizione della BOR, la quale si è sempre opposta - insieme alle altre Chiese ortodosse - alle attività di proselitismo mediante la fornitura di servizi svolte dalla Chiesa cattolica, giudicando un tale comportamento come un condizionamento della libertà di coscienza e di religione del destinatario. In una parola alcune Chiese ortodosse sconfessano se stesse e le reiterate e convinte critiche da esse rivolte alla Chiesa cattolica di svolgere attività di proselitismo mediante le opere<sup>72</sup>. Tali critiche ha dato luogo a una infuocata polemica protrattasi malgrado i numerosi incontri ecumenici sollecitati dalle Chiese ortodosse<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> La BOR mantiene all'interno delle Chiese ortodosse speciali rapporti di collaborazione con la Chiesa cattolica, tanto che il patriarca Teoctist Arăpasu, ha aperto il corteo funebre di Giovanni Paolo II.

I rapporti fraterni tra il Papa di Roma e il Patriarca della seconda Chiesa ortodossa più grande del mondo dopo quella russa sono dimostrati dal fatto che Teoctist è stato il primo capo della Chiesa Ortodossa a consentire la visita in Romania a un Pontefice della Chiesa Cattolica Romana, invitandolo nel 1999 a Bucarest. Questo viaggio, è considerato un'importante tappa per il dialogo ecumenico e ha sancito la reciproca collaborazione per la riunificazione cristiana, prospettiva ribadita peraltro anche nel 2002 in occasione della visita del Patriarca della BOR in Italia. V.: **F. BOTTI**, *Sui contenuti di una possibile Intesa*, cit., p. 168. Queste scelte sono alla base della collaborazione della BOR e della Conferenza episcopale Rumena (latina e greco cattolica) e hanno consentito la convergenza delle due Chiese su un comune *modus operandi*.

<sup>73</sup> Il problema del proselitismo ha determinato, in particolare negli anni dal 2000 al 2006, un acceso scontro tra la Chiesa cattolica e la Chiesa ortodossa russa, tanto che il patriarcato di Mosca si è ripetutamente opposto alla visita di Papa Giovanni Paolo II,



È lampante nello svolgimento di queste pratiche una violazione del principio di separazione tra Stato e Confessioni religiose, poiché lo Stato aprendo il mercato dei servizi d'inclusione sociale alle Confessioni religiose ne snatura e trasforma alcuni dei principi fondanti della loro azione, fino al punto da accentuare la loro secolarizzazione e condizionarne il mutamento dogmatico e valoriale.

Esaminando nello specifico i protocolli di cooperazione non va sottovalutato il fatto che lo Stato richiede alle Confessioni firmatarie il possesso di alcuni requisiti, primo tra tutti la natura nazionale di esse.

---

accusando la Chiesa cattolica di proselitismo e, quindi, di slealtà. Dopo numerose polemiche, dichiarazioni e contro-dichiarazioni che hanno portato la Chiesa cattolica anche a rivedere la riorganizzazione della sua gerarchia nella Federazione russa, questa frattura ad oggi non si è ancora del tutto ricomposta. Benché nel 2006 vi è stata la ripresa del dialogo teologico tra la Chiesa cattolica e le Chiese ortodosse, ancora manca da parte della Chiesa ortodossa russa l'assenso al "reciproco riconoscimento delle legislazioni canoniche nelle loro legittime diversità". Si veda: **COMMISSIONE MISTA**, *Comunione ecclesiale, conciliarità e autorità*, Ravenna, 2007.

Con il *Vademecum per la pastorale delle parrocchie cattoliche verso gli orientali non cattolici*, indirizzato agli appartenenti della Chiesa latina e "alieno da qualunque intento di proselitismo," si danno indicazioni "sui corretti rapporti con i fedeli appartenenti a Chiese orientali non cattoliche", con particolare attenzione alla situazione italiana, offrendo così "alcune indicazioni utili ai rapporti con la gerarchia orientale non cattolica, qualora essa chieda la collaborazione delle diocesi italiane". In particolare, per quello che in questa sede interessa, in esso vengono dati consigli al ministro di culto cattolico su come comportarsi nei confronti di fedeli orientali non cattolici che facciano una richiesta spontanea del sacramento dell'eucaristia, della penitenza o dell'unzione degli infermi, con la raccomandazione per il ministro cattolico di "valutare anche le concrete circostanze in cui avviene la richiesta", al fine di non "assecondere atteggiamenti d'indifferentismo o relativismo ecclesiologico o di esporsi al dubbio di un latente proselitismo". Peraltro "anche in tali casi bisogna prestare attenzione alla disciplina delle Chiese orientali per i loro fedeli ed evitare ogni proselitismo, anche solo apparente (DE n. 125)". V.: **CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA**, *Vademecum per la pastorale delle parrocchie cattoliche verso gli orientali non cattolici*, (emanato sotto la responsabilità congiunta dell'Ufficio Nazionale per l'ecumenismo e il dialogo interreligioso e dell'Ufficio Nazionale per i problemi giuridici), 23 febbraio 2010, p. 6 in particolare.

Sul punto comunque **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La responsabilità delle Chiese nella nuova Europa*, in "Rivista di Studi politici internazionali", LIX, n. 233, 1992, pp. 13-30. Segue, alle pp. 31-50, la "Declaratio" approvata il 13 dicembre 1991 a conclusione dei lavori dell'Assemblea speciale per l'Europa del Sinodo dei Vescovi, ove è riportato il testo della Dichiarazione elaborata dalla Chiesa cattolica, relativa ai rapporti interconfessionali con le Chiese orientali, p.42 in particolare. V. anche: Riunione del Comitato misto di coordinamento per il dialogo cattolico - ortodosso, in "Oriente cristiano", 1991, n.1, p. 53 e ss.; **E.D. THEDOROU**, *Gli Uniati ostacolo per l'unità*, in "Oriente cristiano", n. 2-3, 1992, pp. 37-38. Da ultimo: **G. CODEVILLA**, *Ortodossia e diritti umani in Russia. Nuovo legame tra religione e politica*, in V. Possenti (a cura di), *Diritti umani e libertà religiosa*, cit., pp. 87-115.



Certamente alcune di queste Confessioni possono essere parte di una organizzazione ecclesiastica più generale, tuttavia l'accordo è di diritto interno e viene stipulato con le articolazioni nazionali di tali Confessioni, privando il protocollo di cooperazione di qualsiasi protezione a livello internazionale che tali accordi avrebbero se fossero riconducibili nella sfera concordataria o in quella degli accordi di cooperazione a livello internazionale. Questa scelta introduce un mutamento profondo nelle tipologie di relazioni tra Stato e Confessioni religiose oggi prevalenti in Europa e costringe le Confessioni religiose e tra queste certamente la Chiesa cattolica a rafforzare il ruolo delle sue articolazioni nazionali e delle Conferenze Episcopali, in linea con una tendenza affermata dopo il Concilio Vaticano II<sup>74</sup>.

La lotta contro la povertà e l'esclusione sociale rappresenta per l'Unione europea uno degli obiettivi cardine della sua politica, tanto che la Commissione ha designato il 2010 quale *Anno europeo dedicato alla sensibilizzazione sull'esclusione sociale e alla promozione dell'inclusione attiva*, al fine di riaffermare e rafforzare l'iniziale impegno politico dell'UE, formulato all'avvio della strategia di Lisbona e volto a "imprimere una svolta decisiva alla lotta contro la povertà"<sup>75</sup>.

Questa scelta politica, resa ancor più necessaria oggi dalla profondità della crisi economica che ha investito il continente europeo, trova una prima applicazione nei recenti incontri che hanno avuto luogo tra il Presidente della Commissione europea Barroso, le Confessioni religiose, le Associazioni filosofiche non confessionali<sup>76</sup> e

---

<sup>74</sup> S. Cogliervina (a cura di), *Le Conferenze episcopali in Europa. Un nuovo attore delle relazioni tra Stati e Chiesa cattolica*, Vita e Pensiero, Milano, 2010. **G. FELICIANI**, *Santa Sede, Conferenze episcopali, Stati: esperienze di Paesi dell'Unione Europea. Introduzione al tema*, in "Il Diritto ecclesiastico", 2008, fasc. 3/4, pt. 1, pp. 525 e ss.; **ID.**, *Il Consiglio delle Conferenze Episcopali d'Europa (CCEE) dopo gli avvenimenti del 1989*, in A.G. Chizzoniti, (a cura di), *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione europea*, Atti del Colloquio (Università cattolica del Sacro Cuore, Milano, 28-29 maggio 1999), Vita e Pensiero, Milano, 2002, p. 57 e ss.

<sup>75</sup> L'avallo del Parlamento europeo e del Consiglio d'Europa alla tematica dell'Anno europeo 2010 è pubblicato sulla "G.U.U.E.", n. L 298 del 7 novembre 2008, p. 20.

<sup>76</sup> Gli incontri si sono svolti il 19 luglio 2010 per le Confessioni religiose e il 25 ottobre 2010 per le Associazioni filosofiche non confessionali. Durante l'incontro svoltosi il 19 luglio 2010 in occasione dell'Anno per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, il Presidente Barroso ha dichiarato che le associazioni di beneficenza e i servizi gestiti dalle comunità religiose in Europa svolgono un incontestabile ruolo per contrastare la povertà e per favorire la crescita morale e spirituale del Continente. Nell'Unione europea si contano 84 milioni di persone indigenti o alle soglie della povertà, in gran parte bambini e anziani; per questo occorre agire con azioni concrete, così come previsto nell'ambito della strategia



costituisce lo sbocco naturale per iniziative già intraprese in sede nazionale al fine di preparare il terreno alla strategia di fondo adottata dall'Unione.

Nei Protocolli di cooperazione per il settore dell'inclusione sociale sottoscritti dal governo rumeno si vogliono così consolidare le strutture nazionali volte a questo fine, attraverso la promozione del dialogo sociale per il miglioramento del quadro normativo e istituzionale riguardante questo settore, definendo le priorità rispetto a programmi e progetti comuni tra lo Stato e le organizzazioni

---

Europa 2020 per la crescita e l'occupazione. Non è previsto che l'UE dia delle sovvenzioni particolari alle comunità religiose e alle loro articolazioni che operano contro la povertà, ma si stanno predisponendo e attuando delle azioni concrete in cui le Chiese possono portare il loro specifico e valido contributo in un clima di stretta collaborazione.

Gli ha fatto eco il cardinale Péter Erdő, presidente CCEE (Consiglio delle Conferenze episcopali europee), affermando: "Siamo uniti contro la povertà. Insieme dobbiamo cercare non solo risposte alle necessità materiali, ma anche risposte" all'indigenza "dal punto di vista antropologico, per il bene dell'umanità. Della stessa opinione mons. Adrianus van Luyn, vescovo di Rotterdam e presidente della COMECE il quale si è detto preoccupato per le politiche europee di contrasto alle emigrazioni, affermando: "Non possiamo reagire a tutto ciò rafforzando la "Fortezza Europa", né aprendo totalmente le nostre frontiere"; occorre che si intervenga nei paesi d'origine.

La delegazione della Chiesa cattolica era inoltre composta da mons. Stanislav Zvolensky, vescovo di Bratislava, presidente della Conferenza Episcopale Slovacca; Flaminia Giovanelli, sottosegretario del Pontificio Consiglio giustizia e pace. Per le istituzioni comunitarie erano presenti il capo della Commissione José Manuel Barroso, il presidente del Consiglio europeo Herman van Rompuy e quello dell'Europarlamento Jerzy Buzek.

Oltre alla Chiesa cattolica, hanno partecipato all'incontro i rappresentanti delle religioni cristiana, ebraica e islamica e delle comunità Sikh e Hindu. La BOR è stata rappresentata da Sua Eminenza il Metropolita Joseph, Rappresentante della Chiesa Ortodossa Rumena alle Istituzioni Europee. Questo è stato il sesto incontro tra UE e confessioni religiose e si inserisce nel dialogo strutturato tra autorità UE e comunità religiose a norma dell'articolo 17 del Trattato di Lisbona.

Al secondo incontro hanno partecipato trenta rappresentanti delle organizzazioni filosofiche non confessionali, dei quali diciassette erano presenti in rappresentanza della massoneria europea. Rappresentavano l'UE il Presidente della Commissione europea, Barroso, il Presidente del Consiglio dell'Unione europea, Van Rompuy, il Presidente dell'Europarlamento, Jerzy Buzek che hanno dichiarato in premessa di non essere massoni ma di rispettare comunque le opinioni e le posizioni di tutti.

Ribaditi i medesimi impegni sottoscritti con le Chiese, le parti hanno deciso di costituire un Forum permanente delle associazioni umanistiche contro la povertà e l'esclusione sociale, che si riunisca con cadenza annuale e a turno, nei diversi Paesi membri dell'Unione europea. Tale osservatorio si affiancherà agli altri organismi già pensati dall'Unione per le politiche attive di contrasto a questi fenomeni diffusi e avrà come compito quello di contribuire, con idee e proposte concrete di gruppi umanistici e laici, a indicare possibili soluzioni.



confessionali per “trovare delle risposte ai bisogni sociali delle persone che si trovano in difficoltà”<sup>77</sup>. Tale collaborazione sarà basata sullo scambio d’informazioni ed erogazione di assistenza per un arco di dieci anni, a meno che le parti non procedano a disdettare l’accordo.

I contenuti degli accordi si realizzano sotto il coordinamento del Ministero del Lavoro, e di quello della Famiglia dell’Eguaglianza e delle Opportunità. Le autorità statali informeranno preventivamente e coinvolgeranno i membri delle Confessioni religiose che hanno sottoscritto l’accordo nella fase di ideazione degli interventi e nel procedimento volto alla loro progettazione e realizzazione, al fine di potenziare lo sviluppo del sistema nazionale dei servizi sociali. Ciò avviene sia a livello centrale che periferico e il coinvolgimento si realizza dando l’opportunità alle Confessioni religiose di realizzare esse stesse progetti, programmi e servizi rispetto ai quali lo Stato si impegna a comunicare le opportunità di finanziamento messe a disposizione dal Ministero per lo Sviluppo e la Diversificazione dei servizi sociali. Il coinvolgimento e le interazioni tra organizzazione statale e organizzazioni confessionali avvengono anche a livello di dibattito e definizione delle priorità, costruendo in tal modo una procedura che dà vita ad un sistema di servizi universali destinati alle persone, gestiti in regime di sussidiarietà e con una forte limitazione della sovranità statale che comporta l’abbandono della gestione in regime di monopolio amministrativo di tali servizi (punto 1, lett. a-h). Per la costruzione di questo sistema integrato di servizi le organizzazioni ecclesiastiche firmatarie si impegnano a designare propri rappresentanti per ognuno dei livelli organizzativi e di collaborazione individuati (punto 2, lett. a). Ma ciò che è più rilevante è che è compito dei preti e del personale impegnato nel sistema d’assistenza sociale della BOR (o della Conferenza episcopale romena) di “identificare, e di comunicare al partner [lo Stato] le situazioni e le informazioni relative alle persone che si trovano in stato di bisogno, come anche le informazioni sulle persone che si trovano nei propri registri, e che sono potenziali beneficiari di servizi sociali, prestazioni sociali, in vista di facilitare l’accesso all’assistenza, contribuendo così alla definizione da parte del partner di alcune strategie settoriali nel settore dell’inclusione sociale” (punto 2, lett.d).

Nell’ambito dei servizi forniti dallo Stato verrà consentito alle Confessioni religiose stipulanti di assicurare l’assistenza religiosa a tutti

---

<sup>77</sup> Cfr.: la sezione dedicata all’Oggetto [Obiectul] dei protocolli. *Protocol de cooperare în domeniul incluziunii sociale între Guvernul României și Patriarhia Română*, cit.; *Protocol de cooperare în domeniul incluziunii sociale între Guvernul României și Conferința Episcopilor din România*, cit.



i fruitori dei servizi. L'accordo è così ampio da ricomprendere anche le attività delle ONG che operano in Romania, con "la benedizione della Chiesa cattolica e della BOR." (punto 2, lett. i).

Gli accordi sottoscritti non hanno copertura internazionale come avviene ad esempio per i Concordati, ma sono stipulati in applicazione dell'art.29§5 della Costituzione; degli artt. 7§1 e 7§2, 9§3 e 9§5, e dell'art 10§7 della Legge 489/2006 riguardante la libertà religiosa ed il regime generale dei culti; dell'art. 11§3, lett. a dell'Ordinanza Governativa n. 68/2003 riguardante i servizi sociali con le modifiche e le aggiunte ulteriori; dell'art. 4, lett. d, l'art. 6§2, e l'art. 24 e ss. della Legge n. 47/2006 riguardante il sistema nazionale d'assistenza sociale; della D.G. [Decisione Governativa] n. 1217/2006, relativa alla costituzione del meccanismo nazionale per la promozione dell'inclusione sociale in Romania; dello Statuto d'organizzazione e di funzionamento della Biserica Ortodoxă Română e i Regolamenti in vigore; del Regolamento d'organizzazione e di funzionamento del sistema d'assistenza sociale nella Biserica Ortodoxă Română, nonché del Codice di Diritto Canonico della Chiesa Latina; del Codice dei Canoni delle Chiese Orientali; del Compendio di Dottrina Sociale della Chiesa; dello Statuto della Conferenza dei Vescovi di Romania.

## **5 - Il divieto di aiuti statali alle attività economiche e la costruzione di posizioni di vantaggio: il caso della Chiesa Cattolica in Italia**

Una delle costanti della politica economica dell'Unione europea è stata quella di aprire settori propri dell'intervento pubblico all'iniziativa dei privati, eliminando progressivamente la gestione di servizi pubblici in regime di monopolio amministrativo, trasformandoli in servizi universali e imponendo agli Stati la gestione dei servizi alla persona in regime di sussidiarietà orizzontale. Il fine è quello di consentire ai privati imprenditori di ricavarne dei profitti.

Sorge il dubbio che così operando si sia creato un corto circuito di dimensioni tali da produrre evidenti contraddizioni tra l'ammissione di nuovi soggetti al profitto (e in particolare le formazioni sociali a carattere religioso), l'attività di privati imprenditori sul mercato e la salvaguardia dei principi della concorrenza e della libertà del mercato, obiettivo tra quelli fondanti l'Unione europea.

Un esempio indiscutibile di quanto fondata sia questa preoccupazione ci viene dalle azioni intraprese dall'Unione, sfociate nell'apertura di una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia, a causa delle massicce esenzioni dal pagamento dell'Irap e dell'Ici di enti



ecclesiastici, anche quando questi esercitino negli immobili esenti attività di carattere economico nei settori dell'inclusione sociale riconducibili nella sfera d'intervento dei privati. Benché tali esenzioni trovino fondamento sia nella legislazione ordinaria che in quella di derivazione pattizia con la Chiesa cattolica e, come si è detto, siano supportate da particolari facilitazioni in materia di retribuzione della forza lavoro e del rispetto del principio di uguaglianza, non si può negare l'effetto distorsivo dell'attività di tali operatori sul mercato. L'esenzione dalle imposte si configura nei fatti come un aiuto di Stato ai soggetti che ne beneficiano e altera l'equilibrio del mercato.

È ben vero che la legislazione italiana a proposito delle imposte considerate non è mai stata lineare in quanto in relazione all'evolversi della legislazione relativa al no profit, al volontariato, alle Onlus e alle imprese di utilità sociale, essa è mutata, adattandosi ai nuovi assetti normativi, anche e soprattutto per ciò che attiene le agevolazioni fiscali. È certamente vero altresì che alcune delle norme di esenzione, o relative ad altre misure di tipo agevolativo contemplate dall'art. 7.1 del Dlgs n.504 del 1992, dipendono dalla natura religiosa o culturale delle attività che si svolgono negli immobili oggetto del trattamento di favore. La legislazione di favore ottenuta in seguito agli accordi concordatari richiamati è addirittura risultata svantaggiosa rispetto a quella successivamente adottata e inserita nella legislazione di diritto comune. Cosicché gli Enti ecclesiastici che svolgono tali attività sono stati ammessi a godere di tali benefici in ragione dell'appartenenza ad una più vasta categoria normativa di soggetti no profit individuati in ragione dell'utilità sociale delle attività svolte.

Così le finalità religiose si stemperano e si estendono in un quadro generale di attività orientate a fini di promozione sociale. Profitto economico e proselitismo divengono le due facce del profitto nella gestione di servizi alla persona. Viene valorizzata la riconducibilità agli Enti non commerciali piuttosto che la dimensione religiosa istituzionalmente e giuridicamente formalizzata di tali Enti che operano in settori nei quali la loro attività, benché sia di notevole rilevanza economica, è finalizzata a scopi sociali e di utilità pubblica, piuttosto che a scopi di religione o di culto, ponendosi in tal modo in concorrenza con le attività di altri Enti morali privi di connotazione religiosa. Per questa via la legislazione di favore derivata per le attività degli Enti ecclesiastici dalla legislazione di derivazione concordataria, nonché da quella ordinaria specificamente connessa agli Enti ecclesiastici, è risultata essere meno privilegiaria di quella ordinaria



relativa alle attività gestite da Enti morali<sup>78</sup>. È divenuto così più conveniente per gli Enti delle Confessioni religiose operare a prescindere dalla natura religiosa dell'Ente stesso, utilizzando la legislazione ordinaria. Sennonché altre norme, non di carattere fiscale, dell'ordinamento sono specificamente dirette agli Enti ecclesiastici e insistono sulle loro attività, con l'effetto di permettere a tali Enti di operare in una situazione di oggettivo vantaggio attraverso, ad esempio, la riduzione dei costi della manodopera, ovvero l'utilizzazione di un particolare bacino di utenza come nel caso del "turismo religioso". Si incrina così l'equilibrio tra lo scopo agevolativo delle norme, l'esigenza di evitare abusi, finalità morali e sociali delle attività e oggettivo perseguimento del profitto.

È il caso del Dlgs 24 marzo 2006, n. 155 relativo all'impresa sociale, modello applicabile espressamente anche agli Enti ecclesiastici<sup>79</sup>. In tal modo particolari attività relative all'assistenza sociale e sanitaria, all'educazione e formazione, alla tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale del turismo, svolte da Enti ecclesiastici hanno potuto ottenere agevolazioni tali da permettere loro di prendere parte in condizioni di vantaggio a quel vero e proprio mercato del no profit costituito dalla gestione dei servizi in regime di sussidiarietà e quindi finanziato dallo Stato. Il vantaggio per gli operatori titolari di tali attività è evidente e consente di utilizzare le finalità ideali relative sia agli operatori che alle attività svolte per mascherare la gestione imprenditoriale, ricavandone un utile di impresa. Questa particolare situazione non ha mancato di suscitare l'interesse del legislatore comunitario, a causa del rischio che le condizioni generali di favore concesse agli Enti che erogano servizi alla persona finiscano per violare sia il diritto comunitario che le regole della concorrenza, al punto che la Commissione europea si è vista porre il quesito relativo al fatto che in relazione ai richiamati interventi in tema di esenzione dell'Ici per gli Enti ecclesiastici, lo Stato italiano sia incorso in una violazione del divieto comunitario agli aiuti di Stato destinati alle imprese<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> P. CLEMENTI, G. COLOMBO, C. REDAELLI, *Gli enti religiosi: natura giuridica e regime tributario, le attività istituzionali e commerciali, la contabilità e il bilancio*, in «Il Sole-24 Ore», 1999; G. RIVETTI, *La disciplina tributaria degli Enti ecclesiastici*, Giuffrè, Milano, 2002, *passim*.

<sup>79</sup> P. CONSORTI, *La disciplina dell'impresa sociale e il cinque per mille*, in "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 2/2006, pp. 457-474.

<sup>80</sup> A. MONDINI, *Enti ecclesiastici ed esenzioni dall'i.c.i.*, in "Studium iuris", 2008, fasc. 6, pp. 679-681.





Le esenzioni previste ai sensi del richiamato art. 7.1 lett. e del Dlgs 504/1992 riguardano, ad esempio, i fabbricati destinati all'esercizio del culto e alle attività di oratorio. Una costante della legislazione in materia ecclesiastica propria del nostro ordinamento è quella di procedere alla progressiva dilatazione del concetto di attività religiosa e destinazione al culto, con il risultato che operando una interpretazione favorevole dell'esenzione, prassi legislativa e giurisprudenza operano una rilettura estensiva delle agevolazioni che va spesso oltre le attività obiettivamente religiose e culturali (L. 1 agosto 2003, n.206<sup>81</sup>).

La stessa tecnica riguarda gli edifici di culto<sup>82</sup>, ma soprattutto le attività di promozione sociale per come definite dalla *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, 8 novembre 2000, n.328, relativamente a quanto attiene la nozione di pertinenza e con riferimento alle attività in essa svolte anche con riferimento a quanto disposto dalla L. 20 maggio 1985, n. 222, art. 16 lett. a<sup>83</sup>.

Questa interpretazione estensiva dei trattamenti agevolativi riservata agli Enti no profit e a quelli ecclesiastici in particolare, si riscontra anche nel caso dell'esenzione dal pagamento dell'Ici per gli Enti non commerciali che svolgono determinate attività e tra questi quelli ecclesiastici. Condizione essenziale per potere usufruire di tali provvidenze sono: la destinazione esclusiva dell'immobile a una delle attività tassativamente indicate nell'art. 7.1 lett. i del Dlgs 504/1992 e l'utilizzazione immediata e diretta da parte di Enti non commerciali individuati con riferimento all'art. 73.1 lett. c del T.u.i.r.<sup>84</sup>.

Attraverso il criterio dell'interpretazione estensiva e analogica delle norme si finisce per disegnare un trattamento privilegiato per gli Enti ecclesiastici che svolgono attività ai limiti di quelle commerciali, malgrado quanto disposto dal più volte citato art. 7.3 della Legge 221/1985 di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra Santa sede e repubblica italiana del 18 febbraio 1984, nonché dell'art.16 della L. 222/1985. Solo se le attività sono esplicitamente di carattere

---

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 681

<sup>82</sup> *Le fabbricerie. Diritto, cultura, religione*, Atti della Giornata di studio (Ravenna 10 dicembre 2005), a cura di J.I. Alonso Perez, *Introduzione* di B. SCALINI, Bononia University Press, Bologna, 2007.

<sup>83</sup> "Così l'effetto agevolativo è stato raggiunto da una parte valorizzando il tipo di attività, meritevole di tutela sul piano sociale, ma non di carattere intrinsecamente religioso, che gli Enti ecclesiastici svolgono mediante gli immobili esentati, e dall'altra "adattando" il meccanismo di funzionamento di un'esenzione che era stata pensata in origine come un campo di applicazione più limitato, circoscritto all'attività culturale". A. MONDINI, *Enti ecclesiastici ed esenzioni*, cit., p. 682.

<sup>84</sup> A. MONDINI, *Enti ecclesiastici ed esenzioni*, cit., p. 683.



commerciale o lucrativo o produttive di reddito, la giurisprudenza prevalente e la Corte di Cassazione hanno sempre teso a escludere tali attività dall'area di applicabilità dell'esenzione dall'I.c.i.<sup>85</sup>.

Non è qui il caso di fare una cronistoria delle ripetute indecisioni del legislatore italiano relative alla tassazione degli immobili che gli Enti ecclesiastici destinano ad attività commerciali e che tuttavia possono essere esentati dal pagamento dell'i.c.i., basti dire che dopo le norme fin qui citate è intervenuto il Dlgs 163/2005 e ancora l'art. 39 del Dlgs 223/2006, convertito in Legge dalla L. 4 agosto 2006, n. 248, che ha dettato l'interpretazione autentica della norma dell'anno precedente, arrivando ad affermare che per godere dell'esenzione l'immobile deve essere destinato esclusivamente alle attività indicate, le quali non devono avere esclusivamente natura commerciale.

I riferimenti che abbiamo sommariamente richiamato concorrono a porre un ineludibile quesito: l'esenzione dall'I.c.i. per le attività degli Enti ecclesiastici di carattere sociale, relative a tipologie di servizi alla persona svolta da soggetti anche privati, si configura quale aiuto di Stato vietato dal Diritto comunitario?

“Se è vero che, come si legge nella relazione governativa alla legge di conversione n. 223 del 2006, lo scopo della disposizione è

---

<sup>85</sup> Cfr.: Cass. civ. sez. trib., 4 dicembre 2003, n. 18459; Cass. civ. sez. trib., 5 marzo 2004, n. 4573; Cass. civ. sez. trib., 8 marzo 2004, n. 4645; Cass. civ. sez. trib., 23 marzo 2005, n. 6316; Cass. civ. sez. trib., 26 aprile 2005, n. 8640; Cass. civ. sez. un., 28 settembre 1985, n. 4727; Cass. civ. sez. un., 17 marzo 1989, n. 1326; Cass. civ. sez. trib., 26 ottobre 2005, n. 20776, nella quale la Suprema Corte ha ritenuto che la mancanza di prove circa la destinazione dell'attività scolastica a soggetti non abbienti, o circa la destinazione dei ricavi eccedenti i costi ad attività assistenziali direttamente o indirettamente svolte, costituissero adeguata premessa per argomentare correttamente, come aveva fatto il giudice di secondo grado, la mancanza di prova della destinazione dell'immobile a una attività non commerciale. Ancora, Cass. sez. trib., 16 luglio 2010, n. 16728, con la quale la Corte spiega che: “la considerazione secondo la quale l'attività ricettiva svolta nella Casa religiosa di ospitalità non potrebbe considerarsi di natura "esclusivamente commerciale" perché espletata con mezzi e criteri diversi da quelli dell'ordinaria attività imprenditoriale è pertanto irrilevante, giacché nella logica normativa il beneficio è escluso anche se la natura commerciale dell'attività espletata nell'immobile non abbia carattere esclusivo o prevalente”.

Ma ricordiamo anche la sentenza del 28 giugno 2010 n. 42 della Commissione tributaria provinciale di Verbania, Sez. II, (ud. del 24 aprile 2010) ha negato l'applicabilità dell'esenzione i.c.i. di cui all'art. 7, comma 1, lett. i), D.Lgs. 504/92, nel caso di immobile utilizzato da un ente religioso come casa per vacanze. I giudici non hanno accolto la tesi dell'ente religioso secondo il quale l'attività esercitata era di carattere "assistenziale-ricettivo", come richiesto dalla normativa i.c.i. per l'esenzione: detta attività è invece da considerarsi "oggettivamente commerciale", rivolta ad un pubblico indistinto e dietro pagamento di quote giornaliere non irrilevanti. Pertanto, tali immobili non rientrano nell'ambito di esenzione i.c.i.



ripristinare 'il pagamento dell'I.c.i. per gli enti ecclesiastici e le Onlus relativamente agli immobili in cui vengono svolte attività esclusivamente commerciali', pare altrettanto vero che il riferimento all'esclusività della natura commerciale agevoli proprio gli enti ecclesiastici e riduca gli effetti restrittivi del *revirement* legislativo."<sup>86</sup>.

Dall'analisi della legislazione sembra di poter desumere che il legislatore ha mantenuto un trattamento di favore a livello fiscale per gli Enti ecclesiastici che svolgono attività a carattere commerciale che produce effetti discriminatori sul mercato, creando un'ingiustificata disparità di trattamento nei confronti degli Enti commerciali. Pertanto "agevolazioni selettive" come quella dell'I.c.i. possono essere ritenute contrarie al divieto comunitario di aiuti di Stato (art. 87 Trattato CE) poiché falsano la concorrenza e creano distorsioni sul mercato. La disciplina dell'I.c.i. risulta del tutto anomala a quanto avviene per altri tributi e pertanto si giustifica l'istruttoria preliminare della Commissione europea sulle agevolazioni fiscali concesse da alcuni Stati agli Enti ecclesiastici, al fine di valutare se ricorrano le condizioni per aprire una procedura d'indagine formale per gli aiuti di Stato illegali.

Dopo una richiesta di informazioni relativa all'esenzione I.c.i. di cui al più volte richiamato art. 7.1, lett. i, del Dlgs 505/1992 così come interpretato dal legislatore, è intervenuta in data 12 ottobre 2010 l'apertura di una procedura di infrazione poiché la Commissione ha ritenuto di trovarsi di fronte ad un aiuto di Stato non preventivamente notificato e autorizzato secondo la procedura indicata nell'art. 88 del Trattato CE<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> A .MONDINI, *Enti ecclesiastici ed esenzioni*, cit., p. 688.

<sup>87</sup> Il 12 ottobre 2010 la Commissione Europea, su richiesta di deputati radicali che avevano già presentato nel 2007 una precedente richiesta, ha aperto la procedura formale d'infrazione delle norme UE in materia di aiuti di Stato contro l'Italia per stabilire se l'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili concessa per quelli usati dagli enti non commerciali per fini specifici costituisca aiuto di Stato illegale.

Ai sensi dell'articolo 6 del DPR n. 601/73, il trattamento fiscale preferenziale viene concesso ad enti che hanno scopi di assistenza sociale, ricerca senza fine di lucro e fini di beneficenza o di istruzione. L'agevolazione fiscale si applica anche alle fondazioni e alle associazioni aventi scopi esclusivamente culturali e agli istituti per le case popolari. Poiché il trattamento fiscale speciale per tali soggetti esisteva prima dell'entrata in vigore del trattato UE, la Commissione esaminerà la questione separatamente. Gli aiuti che vengono considerati esistenti prima della creazione dell'UE o prima dell'adesione all'UE da parte dell'Italia, non possono dar luogo ad una procedura di recupero neppure se vengono giudicati illegali. In tal caso, tuttavia, la normativa dovrà essere modificata. Nel corso dell'indagine, la Commissione verificherà se le misure sono compatibili con il mercato interno e se alcune delle attività che beneficiano delle misure in questione possano essere considerate come servizi d'interesse economico generale. In base alle norme UE in materia di aiuti di



Anche se il continuo mutamento della legislazione relativa all'esenzione rende difficile decidere se ci si trova di fronte ad un aiuto incompatibile con l'ordinamento comunitario, la Commissione potrebbe disporre in via cautelare la sospensione provvisoria dell'aiuto e il recupero di quelli già concessi in attesa di una decisione definitiva sulla compatibilità di tali norme con quelle comunitarie, anche se resta problematico individuare il regime applicabile alle singole fattispecie concrete. Dalle decisioni della Commissione dipende se e quando sorge l'obbligo per i Comuni di procedere al recupero degli aiuti illegali che eventualmente sono stati concessi, anche sotto forma di rimborso di imposta. Tali rimborsi erano stati esclusi dalla Legge finanziaria 2006, ma relativamente a quanto pagato prima del 3 dicembre 2005. Questa disposizione tuttavia non è stata confermata dal Dl 4 luglio 2006, n. 223, recante l'interpretazione autentica della suddetta norma, con il rischio che il riconoscimento del rimborso possa essere qualificato come un illegittimo aiuto di Stato<sup>88</sup>.

La complessità e la difficile interpretazione delle norme analizzate danno la misura delle difficoltà all'interno delle quali deve muoversi la Commissione anche in considerazione del fatto che è proprio la politica comunitaria di apertura all'erogazione dei servizi alla persona in regime di sussidiarietà e la scelta a favore del servizio universale che ha creato le condizioni per l'ingresso sul mercato degli Enti ecclesiastici e di quelli gestiti dalle associazioni filosofiche non confessionali. Tali Enti dotati per la loro natura di organizzazioni di tendenza di particolari capacità di effettuare delle economie di scala nella gestione ed erogazione del servizio si pongono di fatto come soggetti dotati di una propensione naturale a ricevere aiuti di Stato, determinando una perenne turbativa nel mercato di erogazione dei servizi alla persona. Vi è inoltre un'ulteriore distorsione creata dalla natura non neutrale delle prestazioni erogate che distorce la qualità del servizio e viola la natura imparziale dell'ente erogatore.

I rapporti di collaborazione in settori così delicati come quelli dei servizi alla persona sanciti nella negoziazione tra i rappresentanti dell'Unione ai diversi livelli e le Confessioni religiose, nonché le associazioni filosofiche non confessionali, andrebbero rivisti avendo come parametro di riferimento il rispetto dei Trattati e stabilendo una

---

Stato, i prestatori di servizi pubblici possono ricevere, a determinate condizioni, una compensazione per i costi aggiuntivi sostenuti. Così: **COMMISSIONE EUROPEA**, Aiuto di Stato C 26/2010 (ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006)) – Italia. Regime riguardante l'esenzione dall'i.c.i. per gli immobili utilizzati da enti non commerciali per fini specifici, Bruxelles, 12 ottobre 2010, C(2010) 6960 definitivo.

<sup>88</sup> **A. MONDINI**, *Enti ecclesiastici ed esenzioni*, cit., pp. 688 -690.



netta separazione tra Enti che operano sul mercato e quelli che vi agiscono in aperta violazione delle suddette regole.

## **6 - Invarianze e aporie del Diritto comunitario**

Se la procedura di infrazione – come è probabile - andrà avanti, non potrà che portare ad una riflessione sugli effetti dell'abbandono da parte dell'Unione europea del concetto stesso di servizio pubblico gestito a livello di monopolio amministrativo, a favore del servizio universale il quale, benché coerente con il principio di sussidiarietà, si rivela difficile da governare e ricco di ricadute negative sugli equilibri del mercato.

Come abbiamo avuto modo di verificare, analizzando gli effetti dell'applicazione del principio di sussidiarietà nell'ordinamento della Romania, il risultato è la moltiplicazione dei casi d'infrazione delle norme comunitarie in materia di divieto di aiuti statali che turbano il mercato. Certamente l'adozione del regime di libera concorrenza porta con sé l'espandersi della fascia di persone svantaggiate che va gestita – per garantire la pace sociale – attraverso interventi di sostegno. Crescono i poveri e gli emarginati e si allarga quindi lo spazio per gli interventi caritatevoli delle Confessioni religiose.

Tuttavia una migliore e diffusa conoscenza delle ricadute a livello dei diversi ordinamenti di tali scelte consentirebbe forse all'Unione di possedere elementi che concorrano a una ponderata valutazione delle politiche comunitarie, anche al fine di una più equilibrata gestione della fase economica che stiamo attraversando.

I problemi connessi alla ristrutturazione dello Stato sociale, sotto la spinta di una congiuntura economica sfavorevole per le economie dei paesi europei, non possono farci ritornare a una gestione dei servizi alla persona affidata agli ordini religiosi come avveniva nell'economia chiusa di tipo curtense dove l'inesistenza dello Stato a dimensione nazionale lasciava alle Confessioni religiose gli interventi in materia di sanità, aiuto agli anziani, istruzione e inclusione sociale in genere.

Una riflessione complessiva sul ruolo delle Confessioni e sulle loro attività caritatevoli, sugli effetti distorsivi di tali attività sul mercato delle Agenzie che vendono il sacro, sul ruolo che possono avere istituti come il zakat e la wakf in una Europa segmentata per appartenenze religiose, dovrebbe far riflettere sulle conseguenze sociali che tali scelte



producono, prospettando l'avvento di una generalizzata concertazione sociale<sup>89</sup>.

Benché sia necessario misurarsi sugli effetti della liberalizzazione del mercato e sul ridimensionamento del ruolo dello Stato non si può lasciare che si sviluppino e rinvigoriscano le contraddizioni di un sistema economico e di un assetto giuridico degli Stati, proprio mentre essi dovrebbero aprirsi a una politica complessiva di comprensione e gestione dei fenomeni sociali e consentire una ridefinizione tipizzata del ruolo delle Confessioni religiose. Il quadro di riferimento dovrebbe essere costituito dalla laicità e dal rispetto della libertà di coscienza, mentre invece la scelta d'individuare nelle Confessioni religiose dei partner per la gestione dei servizi d'inclusione sociale finisce per creare una società divisa a base religiosa.

Il cammino verso una società aperta e pluralista nella quale un insieme di servizi alla persona costituisca parte inalienabile e indiscutibile dei diritti umani, sembrava essere un fatto definitivamente acquisito, che caratterizzava le società che hanno conosciuto uno sperimentato equilibrio tra diritti di libertà religiosa, diritti della persona, libertà fondamentali, e che erano quindi in grado di assicurare la neutralità dei servizi alla persona e i diritti degli utenti. Se la politica dell'Unione in questi settori non subirà una profonda rivisitazione l'unità politica e sociale dell'area europea verrà fortemente rimessa in discussione non solo dalla crisi economica, ma anche dalle capacità di tenuta e di coesione a livello sociale.

---

<sup>89</sup> L'esperienza di governo e gestione di società frammentate a livello religioso all'interno delle quali i gruppi religiosi si organizzano mediante rapporti di mutuo sostegno riservati agli appartenenti alle diverse confessioni ha portato con sé, nell'esperienza olandese, la necessità di adottare un sistema di concertazione tra le diverse forze religiosamente caratterizzate onde impedire che esse si distruggano reciprocamente. Su questa esperienza istituzionale, sulle sue caratteristiche, sui vantaggi e gli svantaggi che essa presenta, vedi: **G. CIMBALO**, *I rapporti finanziari tra Stato e Confessioni religiose nei Paesi Bassi*, Giuffrè, Milano, 1989.