



# diritto & religioni

Semestrale  
Anno X - n. 1-2015  
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

19



LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE

# **Diritto e Religioni**

Semestrale  
Anno X - n. 1-2015  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

## *Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli (†), R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

## *Struttura della rivista:*

### **Parte I**

#### SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

#### DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci  
A. Bettetini, G. Lo Castro  
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,  
A. Vincenzo  
M. Jasonni, L. Musselli (†)  
G.J. Kaczyński, M. Pascali  
R. Balbi, O. Condorelli

### **Parte II**

#### SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

#### RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefani  
L. Barbieri, Raffaele Santoro,  
Roberta Santoro  
  
G. Chiara, R. Pascali  
S. Testa Bappenheim  
V. Maiello  
A. Guarino

### **Parte III**

#### SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

#### RESPONSABILI

M. Tedeschi

## Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fucillo - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

L'alternativa al vuoto formalismo, potrebbe essere data dall'avvio di una riflessione sull'etica islamica: soltanto attraverso un'attenta rilettura dei principi islamici, l'*halal* cesserebbe di essere un'etichetta, per trasformarsi in produttore di senso dell'agire umano.

**Nicola Fiorita**

CARMELA ELEFANTE, *Enti ecclesiastici ospedalieri, sanità pubblica e spending review*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 181.

L'impegno alla reciproca collaborazione tra Stato e Chiesa cattolica per la promozione dell'uomo e il bene del Paese, sancito dall'art. 1 degli Accordi di modifica del Concordato Lateranense, ha tratto rinnovato impulso dall'affermazione del principio di sussidiarietà con la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione. Questo legame è stato attentamente indagato dalla dottrina, che ha sottolineato la necessità di inquadrare la materia degli enti ecclesiastici nella cornice del principio di sussidiarietà, tanto verticale quanto orizzontale, contribuendo così a definire la loro piena inclusione tra le formazioni sociali che le istituzioni pubbliche sono chiamate a favorire, ai sensi dell'art. 118, quarto comma Cost., nello svolgimento di attività di interesse generale. Non che in passato non fosse già diffusa la consapevolezza della evidente rilevanza delle ricadute sociali delle attività caritative realizzate dalle Chiese, attività diverse da quelle di religione o di culto che spesso hanno anche supplito alle mancanze dello Stato. Piuttosto, ciò che costituisce il nuovo oggetto di indagine è rappresentato dal ruolo ufficialmente pubblico che, nell'ambito di una profonda ristrutturazione del *welfare*, si è scelto di riconoscere in capo agli enti confessionali, tenuti quindi a contribuire, quali dimensione aggregata del singolo cittadino, al progresso anche materiale della società (art. 4 Cost.). L'impatto di questa investitura, che rende gli enti destinatari

dei rilevanti flussi economici pubblici, anche previsti dalla legislazione di favore, si riverbera sugli stessi ordinamenti confessionali, da sempre strutturati in enti incaricati di gestire il patrimonio in forme tali da non compromettere la destinazione dei beni alle finalità ecclesiali.

L'A., approcciandosi al tema degli enti ecclesiastici ospedalieri, dimostra di aver fatto proprie tali conclusioni, sottolineando, sin dalle prime pagine, che «guardare agli enti ecclesiastici equivale a guardare al complessivo stato delle relazioni tra Stato e Chiese» (p. 1). Tale affermazione appare certamente condivisibile, perché è proprio nella previsione di una più o meno ampia ed intangibile "area di specialità" dell'ecclesiasticità che si misura la sensibilità dello Stato nell'arretrare di fronte al riconoscimento delle singole autonomie confessionali. Al riguardo, con specifico riferimento agli enti ecclesiastici ospedalieri, l'A. non manca di evidenziare come «gli originari tratti di specialità» stiano subendo una drastica riduzione, anche a causa delle posizioni della più recente giurisprudenza amministrativa finalizzate ad attrarre al diritto comune lo statuto giuridico di siffatti enti (p. 27). Da qui, la necessità di un'indagine, che da una prospettiva ecclesiasticistica, ricerchi un equilibrio tra le contrapposte esigenze di inserimento delle strutture sanitarie confessionali all'interno del sistema di sanità pubblica e di rispetto della potestà organizzativa della confessione di appartenenza.

Senza non aver prima ricordato come nel passato, per lungo tempo e fino all'unità d'Italia, l'assistenza sanitaria fosse considerata «di spettanza esclusiva delle organizzazioni religiose» (p. 32) l'A. effettua una disamina dell'azione legislativa in materia. I primi interventi del 1968 e del 1978, sulla base del riconoscimento del diritto alla salute come diritto costituzionalmente garantito, miravano alla realizzazione di un servizio sanitario pubblico che risultasse affiancato da un'offerta sanitaria

privata assoggettata al controllo pubblico, in particolare regionale, sui costi delle prestazioni, sull'organizzazione del servizio e sulla distribuzione territoriale (pp. 46-47). In questo contesto la Chiesa ha assunto un ruolo di primo piano, attraverso i propri enti ecclesiastici esercenti attività ospedaliera, enti che hanno ricevuto uno specifico inquadramento nell'ambito della legislazione di settore, attenta a garantirne una peculiare autonomia gestionale ed amministrativa, pur prevedendo la necessaria attività di vigilanza pubblica in materia tecnico-sanitaria. L'A., a tal fine, fa notare come lo stesso strumento della convenzione risultasse particolarmente funzionale alla realizzazione di un contenimento tra la speciale autonomia degli enti ecclesiastici ospedalieri ed i necessari controlli da eseguirsi nei loro confronti in quanto strutture non appartenenti alle singole Unità Sanitarie Locali (p. 85). Chiude la prima parte dell'opera una ricognizione dei passaggi fondamentali delle riforme del 1992 e del 1999, in cui, con i necessari adattamenti, gli enti ecclesiastici ospedalieri operano sulla base di una piena equiparazione con gli enti ospedalieri pubblici.

La seconda parte del lavoro si prefigge di esaminare il ruolo degli ospedali religiosi nell'attuale regime della sanità pubblica, caratterizzato da una scarsità di risorse che ha richiesto un netto contenimento dei costi ed una ridefinizione dei rapporti pubblico-privato da cui è scaturito anche l'assoggettamento delle strutture private equiparate a più stringenti vincoli economico-finanziari, ulteriormente irrigiditi dalla modifica dell'art. 97 Cost. che impone il pareggio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico (p. 118). Di conseguenza, il vincolo della spesa pubblica va a gravare anche sugli stessi accordi stipulati dagli enti ospedalieri privati, ispirati ai principi della vincolatività e della inalicabilità della spesa preventivata.

È da queste premesse che si dipana la parte centrale dell'opera recensita, che

si interroga, sulla scorta degli interventi normativi e giurisprudenziali più recenti, su un "nuovo ruolo" degli enti ecclesiastici ospedalieri nell'attuale sistema della sanità pubblica, sullo sfondo di un'incrinatura del principio di equiparazione tra strutture pubbliche e private, aggravatasi in seguito alla riforma introdotta con il d.l. 112/2008 che pare non risparmiare nemmeno l'area di specialità degli enti ecclesiastici ospedalieri. Infatti, l'A. fa notare che a partire dalla legge di conversione n. 133/2008 si è affermato il principio secondo cui «tutti gli operatori sanitari, comprese le aziende ospedaliere pubbliche, sono sottoposti ai tetti di spesa». Inoltre, agli stessi, compresi gli enti ecclesiastici che svolgono attività ospedaliera, «la remunerazione delle prestazioni extra letto non è dovuta». La disciplina in esame finisce così per ostacolare «il riconoscimento di posizioni differenziate per gli operatori di ispirazione religiosa» (p. 128), e ciò costituisce una novità rispetto al recente passato. A tal proposito, l'A., in altri termini, segnala sia il rischio, già rilevato da attenta dottrina, di «pericolose forme di omogeneizzazione fra realtà diverse», sia la tendenza, giustificata dai controlli pubblici diretti al contenimento dei costi, all'affermazione della priorità dell'offerta pubblica sulla complementare offerta privata e della relativa divaricazione tra enti ospedalieri pubblici e privati per quanto concerne la remunerazione delle prestazioni effettuate (p. 130), al punto che si tende a «valorizzare il profilo soggettivo dell'ente erogatore piuttosto che la valenza pubblicistica della prestazione» (p. 130).

La più recente giurisprudenza amministrativa, richiamata dall'A., ha marcato, alla luce di questo mutato quadro normativo, il carattere privatistico degli enti ecclesiastici ospedalieri, segnando un solco rispetto al regime previsto per le sole strutture ospedaliere pubbliche. Si tratta di pronunce che sottraggono tali enti da un regime pubblicistico, anche sulla base di argomenti formali quali l'impossibilità di un'equiparazione effettiva alle strutture

pubbliche in mancanza di un decreto del Presidente della Repubblica che riconosca, ex art. 19 L. 222/1985, un mutamento sostanziale nel fine dell'ente ecclesiastico esercente attività ospedaliera (TAR Puglia, sez. II, n. 453 del 2012). O ancora, sulla base dell'asserito carattere privatistico, si è negato agli enti religiosi ospedalieri il diritto ad ottenere un ripianamento del disavanzo, a differenza di quanto previsto per le strutture sanitarie pubbliche. Pertanto, si può convenire con l'A. affermando che la «rimodulazione del binomio pubblico-privato nell'ambito sanitario...incide...sul ruolo degli enti confessionali, che entro determinati limiti, vengono ricondotti rigidamente nella categoria dei privati *tout court* non assumendo rilievo la specificità confessionale che li aveva da sempre contraddistinti» (p. 143). Segue un'indagine sulla disciplina del personale dipendente degli enti ecclesiastici ospedalieri, che conserva rilevanti profili di specialità, e la trattazione di una serie di ipotesi particolari. In particolare, è questo il caso della vicenda riguardante l'Ordine Mauriziano, che colpisce per la svalutazione, in seguito al dissesto, della sua natura ecclesiastica e della sua controversa riconduzione sul piano pubblicistico. Altrettanto significativa è la situazione dell'ospedale pediatrico Bambino Gesù, entità patrimoniale della Santa Sede ai cui beni immobili è riconosciuta l'extraterritorialità, e del Policlinico Gemelli.

In conclusione, pur costatandosi una generalizzata tendenza all'attenuazione della specialità degli enti ecclesiastici ospedalieri, non sembra ipotizzabile un ridimensionamento del ruolo di siffatti enti nel sistema sanitario italiano. Al contrario, la necessità di navigare il principio di sussidiarietà tra le secche di una crisi delle risorse, oltre a sollecitare - e ad aver già sollecitato - una riflessione interna alle stesse confessioni religiose in vista di una razionalizzazione dei costi e di un corretto e ponderato uso del patrimonio per i fini caritativi, richiede uno sforzo di

adattamento, al quale gli enti confessionali si stanno già preparando per continuare ad offrire la loro collaborazione al settore dell'assistenza sanitaria. Ed in questo senso, sembrano condivisibili i rilievi conclusivi dell'A. di questo apprezzabile lavoro.

**Fabio Balsamo**

PÉTER ERDÖ, «*Il peccato e il delitto. La relazione tra due concetti fondamentali alla luce del diritto canonico*», Giuffrè, Milano, 2014, pp. 1-143.

L'oggetto di indagine del breve e densissimo lavoro di Peter Erdö è duplice: giungere, attraverso i concetti di peccato e delitto, ad una più precisa percezione della divisione dei sistemi giuridici canonico e statale e, così, individuare l'ambito di legittimazione del criterio morale nel terreno giuridico; esaminare il «rapporto organico nel diritto canonico tra peccato e delitto» attraverso il lungo tragitto di emancipazione concettuale del peccato dal dominio del dogma teologico (p. 7).

Lo scopo dello studio è pratico: «misurare il livello di consapevolezza etica (...) dei comportamenti umani» per individuare «strategie adatte a promuovere l'osservanza spontanea del diritto» (pp. 2-3).

L'analisi muove i passi dalle fonti antico e neo-testamentarie sussunte dalla *Traditio* apostolica, per attingervi una nozione teologico-giuridica complessiva del peccato e del delitto (Cap. II, pp. 9-74).

L'A. si prefigge così di individuare il contributo della dottrina canonista di commento, specialmente dei secoli XII-XIII, sulla relazione tra i due termini e di comprendere l'effetto che la tardiva emancipazione del diritto dal fardello della sacralità ha prodotto sulla percezione delle condotte umane in violazione delle regole. Detta percezione, infatti, sembra poggiare interamente sul profilo della «loro gravità, non tanto nella loro natura» (p. 125).