



**COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA**

**Isabella Bolgiani**

**GLI EFFETTI DELLA RIFORMA  
DEL TERZO SETTORE  
IN MATERIA DI «ENTI RELIGIOSI  
CIVILMENTE RICONOSCIUTI»**

**Normativa, buone prassi ed esigenze del tessuto sociale**



**G. Giappichelli Editore – Torino**

## PREMESSA

Il presente volume affronta le novità introdotte dalla riforma del Terzo settore sotto il profilo delle ricadute di tale disciplina con riferimento agli «enti religiosi civilmente riconosciuti» per le c.d. «attività di interesse generale» che essi svolgono. Tale indagine, oltre ad essere condotta in un periodo di transizione tra il vecchio ed il nuovo regime, ha dovuto inevitabilmente misurarsi con la normativa emergenziale relativa alla pandemia in atto, stanti gli indiscutibili legami esistenti tra Terzo settore e forme di tutela della salute “socio-economica” del Paese.

Nelle more della pubblicazione di questi studi, l'emergenza Covid-19 si è ulteriormente aggravata, tanto da determinare la definizione di recentissime previsioni normative per fronteggiare la crisi. Tra esse merita una specifica menzione il Decreto “Sostegni” (d.l. 22 marzo 2021, n. 41). Quest'ultimo infatti ha coinvolto la materia qui considerata, prevedendo in particolare la proroga per l'adeguamento degli statuti/regolamenti degli enti del Terzo settore al «31 maggio 2021» ed un incremento dello stanziamento in favore del Fondo straordinario ad essi dedicato (art. 14). Tanto precisato, si deve in ogni caso affermare come, per quanto concerne il processo di attuazione della riforma ed i suoi effetti in materia di «enti religiosi civilmente riconosciuti», l'impianto complessivo sia rimasto aderente alle indicazioni ed agli obiettivi individuati nelle pagine a seguire.

Si ringrazia la Fondazione C.E.U.R. per il sostegno alla presente ricerca e la Caritas diocesana di Brescia per la gentile concessione della consultazione della documentazione citata nel capitolo IV del volume.



## INTRODUZIONE \*

La riforma del Terzo settore, con riferimento agli «enti religiosi civilmente riconosciuti», ha certamente aperto nuove prospettive di indagine. Si pensi non solo ai profili sostanziali introdotti dalle fonti normative in questione<sup>1</sup>, in particolare dal «Codice del Terzo settore», ma anche al nuovo modo di considerare il ruolo svolto da tali soggetti in questo speciale ambito di azione. Il percorso di evoluzione del *no profit*, culminato nella riforma in esame, esprime infatti l'imporsi di un nuovo paradigma di relazioni, che vede coinvolti, sulla base del principio di sussidiarietà<sup>2</sup>, autorità civili, confessionali e collettività in generale.

Siamo dunque di fronte ad una stabilizzazione di quel modello di *post*

---

\* I riferimenti normativi contenuti nel volume sono aggiornati al 30 novembre 2020.

<sup>1</sup> Cfr. la legge 6 giugno 2016, n. 106, recante «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale»; il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112 («Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106») e il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 («Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106»); nonché il d.lgs. 6 marzo 2017, n. 40, «Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106»; ed ancora il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 111, «Disciplina dell'istituto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a norma dell'art. 9, comma, lett. c) e d), della legge 6 giugno 2016, n. 106».

<sup>2</sup> Nell'ambito della vasta bibliografia che concerne il tema della sussidiarietà orizzontale in generale, si ricorda l'interpretazione di Q. CAMERLENGO, *Commento all'art. 118, quarto comma*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, vol. III, Utet, Torino, 2006, p. 2350; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, 2005, p. 179 ss.; con particolare riferimento alla riforma del Terzo settore, v. inoltre V. TONDI DELLA MURA, *Riforma del Terzo settore e principio di sussidiarietà*, in *Non profit paper*, 3, 2017, p. 48 ss.; per un'analisi del concetto di sussidiarietà con riferimento al magistero della Chiesa cattolica, v. per tutti G. FELICIANI, *Il principio di sussidiarietà nel magistero sociale della Chiesa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 7, 1994, p. 19 ss.; sulle ricadute ecclesiasticistiche di tale principio A. BETTETINI, *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni di carattere locale*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, 2, 2010, p. 333 ss.; A.G. CHIZZONITI, *Il rapporto fra istituzioni civili e soggetti religiosi collettivi a livello amministrativo; interventismo, sussidiarietà e rapporti con le autonomie*, in AA.VV., *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI-G. MACRÌ-M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010, p. 104 ss.; e G. D'ANGELO, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, ESI, Napoli, 2003.

*Welfare State*<sup>3</sup> e di *Secondo Welfare*<sup>4</sup>, di cui si è a lungo discusso, sia pure con orientamenti differenti, durante i trent'anni che hanno seguito le prime leggi sul privato sociale, coinvolgendo gli studiosi di diverse discipline<sup>5</sup>. Un elemento caratterizzante il tema, oggetto di indagine, è infatti l'intrecciarsi di "saperi" attinenti a diversi rami dell'ordinamento italiano. Questi ultimi costituiscono, dunque, l'imprescindibile cornice a cui occorre, in ogni caso, fare riferimento per comprendere pienamente la portata della novella in esame.

Il presente contributo intende, in particolare, dare risposta ad un interrogativo che emerge dalle pieghe degli studi relativi a tale materia. Occorre cioè capire se, così come delineato dalla riforma del Terzo settore, il "ruolo" degli enti religiosi sia risultato adeguatamente valorizzato e garantito, in armonia con la loro peculiare natura ed eziologia, tanto da indurli a scegliere di applicare il nuovo regime nello svolgimento delle rispettive attività *no profit* o, per contro, continuare a venire regolati dal diritto patizio e comune<sup>6</sup>.

Si tratta di una analisi che, come si avrà modo di verificare, occorre compiere su un duplice livello. Da un lato, preme infatti esaminare le disposizioni del Codice del Terzo settore, dedicate a tali enti, per ricostruirne l'esatta portata applicativa rispetto all'impianto complessivo. Dall'altro, si deve invece rilevare il peso specifico di tali novità nel contesto delle dinamiche riguardanti i rapporti tra autorità civili e confessionali.

---

<sup>3</sup> Così M.C. FOLLIERO, «A costo zero»: il costo del solidarismo. *Enti religiosi e non profit tra crisi delle risorse e giustiziabilità del principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, a cura di G. CIMBALO-J.I. ALONSO PEREZ, Giappichelli, Torino, 2005, p. 287 ss.

<sup>4</sup> Sul tema, di recente, AA.VV., *Nuove alleanze per un welfare che cambia, Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia*, a cura di F. MAINO-M. FERRERA, Giappichelli, Torino, 2019.

<sup>5</sup> Con riferimento agli studiosi delle discipline ecclesiasticistiche, si rinvia, sia pure senza pretesa di completezza, a P. FLORIS, *L'ecclesiasticità degli enti ecclesiastici. Standards normativi e modelli giurisprudenziali*, Giappichelli, Torino, 1997; A. MANTINEO, *Enti ecclesiastici ed enti non profit. Specificità e convergenze*, Giappichelli, Torino, 2001. Per gli altri rami del diritto, v. invece G. PONZANELLI, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Giappichelli, Torino, 1996; P. ADDIS-E. FERIOLI-E. VIVALDI, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'Unità ad oggi*, in AA.VV., *Il Terzo settore nell'Italia Unita*, a cura di E. ROSSI-S. ZAMAGNI, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 129 ss.

<sup>6</sup> Si rinvia *ex multis* ad A. PERRONE-V. MARANO, *La riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici: un rischio, un costo o un'opportunità?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 35, 2018; A. MANTINEO, *Il Codice del Terzo settore: punto di arrivo o di partenza per la palinogenesi degli enti religiosi?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 27, 2018; P. FLORIS, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 3, 2018; P. CONSORTI, *L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli "enti religiosi"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 4, 2018; M. GRECO-P. RONCHI, *Gli enti religiosi civilmente riconosciuti nel Codice del Terzo settore: problematiche e prospettive. La necessità di approccio pragmatico?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2018, p. 380 ss.

Nel corso di questa disamina un utile “banco di prova” pare l’indagine sul territorio. Le prime risposte in ordine alle esigenze degli enti in questione ed alle modalità di attuazione delle rinnovate previsioni in esame non possono infatti che emergere “nelle periferie”, poiché – come sancisce il principio di sussidiarietà – è a livello locale che i bisogni si originano e che, come tali, richiedono una soluzione immediata.

Di qui nasce la scelta di analizzare il caso concreto di un ente religioso civilmente riconosciuto, dotato di un proprio ramo *no profit*, già operativo prima della riforma<sup>7</sup>. Tale studio è infatti finalizzato a comprendere le caratteristiche strutturali ed operative di tale realtà, in funzione della ormai imminente evoluzione del quadro legislativo di riferimento. Si vuole cioè intuire se, come si ipotizza, una delle cifre distintive della trasformazione in atto possa venire considerata quella “continuità nell’innovazione”, che spesso caratterizza le discipline ecclesiasticistiche e che anche nel caso di specie può offrire una importante chiave di lettura della normativa in esame.

Ciò detto, in questo quadro complessivo che, pur con alcune inevitabili criticità, segue le regole ermeneutiche tipiche del diritto, compresa la prospettazione di possibili linee guida o “buone prassi” per una migliore attuazione della riforma del Terzo settore<sup>8</sup>, emerge tuttavia un elemento per così dire destabilizzante.

Si tratta dell’emergenza epidemiologica Covid-19, principata nel 2020. Va da sé che qualunque approccio al tema del presente studio risulterebbe quanto meno incongruo se prescindesse dalla situazione emergenziale in cui tuttora ci dibattiamo e nella quale si delineano bisogni vecchi e nuovi di un “tessuto sociale” davvero stremato<sup>9</sup>. L’ambito di azione qui contemplato è infatti quello dei servizi per il bene della persona, svolti senza fine di lucro, di cui proprio nei periodi più gravi della crisi sanitaria si è avvertita in modo più che mai evidente la funzione insostituibile<sup>10</sup>.

In tale senso, l’apporto dei soggetti del *welfare sussidiario*<sup>11</sup>, e soprattutto degli enti del Terzo settore, rappresenta senza dubbio una importante risorsa per quantificare i tempi di ripresa del nostro Paese, a partire

---

<sup>7</sup> V. cap. IV (in particolare, § 2 e § 3) con riferimento alla «Fondazione Opera Caritas San Martino» di Brescia.

<sup>8</sup> Al riguardo, cap. IV, § 4.

<sup>9</sup> Il tema è stato affrontato dal cap. III.

<sup>10</sup> In questo senso, v. il contributo di G. VITTADINI-M. POLETTI, *Terzo settore e primo pilastro*, 12 giugno 2020, in *IlSussidiario.net*, ove si rileva come il Terzo settore abbia costituito «un pilastro della casa comune», impedendo che la crisi generata dal Covid-19 «avesse conseguenze ben peggiori».

<sup>11</sup> Sul concetto di *welfare sussidiario*, v. L. BANDERA, *La sfida del cambiamento: verso un welfare sussidiario*, 29 ottobre 2012, consultabile sul sito [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it).

dalle esigenze della comunità stanziata sul territorio secondo un angolo visuale spesso ignoto o del tutto trascurato.

L'obiettivo che ci si pone è pertanto quello di esaminare i provvedimenti che sono stati emanati per fare fronte alla emergenza della fase epidemiologica più acuta, al fine di comprendere quanto spazio sia stato riconosciuto alle necessità degli enti religiosi operativi nel Terzo settore<sup>12</sup> e, al contempo, dare conto delle scelte adottate in quella sede, anche sotto il profilo della posizione di tali norme nella gerarchia delle fonti.

Da ultimo, preme sottolineare come nello studio degli effetti della riforma emerga l'importanza di guardarsi dalla tentazione di una assimilazione troppo stretta tra la regolamentazione della «attività di interesse generale» svolta dai «rami Terzo settore degli enti religiosi» e quella degli «altri enti del Terzo settore», ricordando come i primi si caratterizzino per la loro speciale natura, la cui tutela è sancita a livello costituzionale e a cui lo stesso Codice del 2017 dà rilievo<sup>13</sup>. Se così non fosse, infatti, si andrebbe a perdere il bandolo di quel filo rosso che sino ad oggi ha garantito la tenuta del sistema per quanto concerne la disciplina degli enti ecclesiastici in generale. Al contempo, occorre prendere atto di come l'avvenuta evoluzione normativa, complici le nuove esigenze provocate dall'emergenza epidemiologica Covid-19, abbia determinato l'instaurarsi di nuovi modelli ed equilibri, che meritano di venire esplorati, nel segno di una nuova trama di rapporti tra autorità civili e religiose.

---

<sup>12</sup> V. cap. III.

<sup>13</sup> V. cap. II, in particolare, §§ 3-6.

# CAPITOLO I

## LA CONDIZIONE GIURIDICA DEGLI ENTI RELIGIOSI IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Il contesto storico-normativo. – 2. Gli «enti ecclesiastici civilmente riconosciuti» negli Accordi del 1984 con la Chiesa cattolica. – 3. L'estensione del “modello” alle confessioni munite di Intesa con lo Stato. – 4. Le «attività diverse»: opportunità e problematiche. – 5. Il regime tributario. – 6. Il significato della nuova locuzione «enti religiosi civilmente riconosciuti». – 7. L'evoluzione della presenza degli enti religiosi nell'ambito del *no profit*.

### 1. *Il contesto storico-normativo*

La condizione giuridica degli enti ecclesiastici, nelle sue diverse declinazioni – dall'inquadramento della loro natura, alla disciplina e relativa applicazione –, può venire considerata come una sorta di cartina di tornasole dei rapporti tra Stato e confessioni religiose in Italia.

In particolare, nel nostro Paese, a partire dall'art. 20 Cost., che ha sancito le caratteristiche peculiari di tali soggetti rispetto alla normativa degli enti civili in generale<sup>1</sup> e, successivamente, in riferimento al parallelo sviluppo del vasto settore del *non profit*<sup>2</sup>, la materia in esame ha mostrato nel tempo il suo ruolo di “specchio” del delicato bilanciamento tra esigenze statali e confessionali ad essa sottese. Si tratta di un orientamento ormai condiviso

---

<sup>1</sup> Tra i molti studi si rinvia, senza pretesa di completezza, a S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992; P. FLORIS, *Autonomia confessionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Jovene, Napoli, 1997; A. BETTETINI, *Gli enti e i beni ecclesiastici*, Giuffrè, Milano, 2005; P. CAVANA, *Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, Giappichelli, Torino, 2011; e, più di recente, A. BETTETINI, *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto*, Giuffrè, Milano, 2019.

<sup>2</sup> Ci si limita anche qui a menzionare, G. FELICIANI, *Organizzazioni non profit ed enti confessionali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1997, p. 13 ss.; ID., *Principio di sussidiarietà e organizzazioni non profit nella dottrina sociale della Chiesa*, in *Il non profit dimezzato*, a cura di G. VITTADINI, Etaslibri, Milano, 1997; *Cesen – Codice degli enti non profit*, a cura di G. IUDICA, Giuffrè, Milano, 2005; M.C. FOLLIERO, *Enti religiosi e enti non profit. Tra welfare state e welfare community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2010.

nel segno della «promozione dell'uomo» e «bene del Paese»<sup>3</sup> quale cifra distintiva dei rapporti tra Stato e Chiese in Italia, ma che nel suo divenire storico ha conosciuto un percorso di affermazione lungo ed accidentato.

In questa costante evoluzione si palesa, tuttavia, uno snodo che consente di introdurre una nuova e ulteriore prospettiva di lettura con riferimento al tema in esame: quel passaggio che è stato definito come «l'ultimo approdo», cui si è giunti per valorizzare l'apporto offerto dalle formazioni sociali per la «rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3 Cost.)»<sup>4</sup>. Nello specifico, ci si riferisce ai contenuti della legge-delega n. 106/2016<sup>5</sup>, che ha ridisegnato i punti cardine della disciplina complessiva degli enti che svolgono «attività di interesse generale» senza scopo di lucro per finalità sociali, ed in particolare ai decreti attuativi n. 112/2017 («Revisione della disciplina in materia di impresa sociale», di qui in poi «DIS») e n. 117/2017 («Codice del Terzo settore», di qui in poi «CTS») <sup>7</sup>.

Tali sviluppi normativi hanno inevitabilmente coinvolto, utilizzando la più recente terminologia impiegata del legislatore (art. 4, comma 3, CTS ed art. 1, comma 3, DIS), anche il settore degli «enti religiosi civilmente riconosciuti»<sup>8</sup>, introducendo un regime – peraltro in fase di completamento – la cui portata effettiva resta in buona parte ancora da scoprire, sia sotto il profilo teorico sia nelle sue ricadute concrete.

Se da un lato, infatti, l'inclusione degli enti religiosi civilmente riconosciuti nell'ambito della «riforma del Terzo settore» risponde a quella lettura del principio di sussidiarietà che, già negli anni successivi alla modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione, ha consentito di evidenziare il ruolo di tali soggetti in favore della collettività in generale<sup>9</sup>. Dall'altro, oc-

<sup>3</sup> Così l'art. 1 dell'Accordo di revisione concordataria.

<sup>4</sup> A. MANTINEO, *Il Codice del Terzo settore: punto di arrivo o di partenza per la palingenesi degli enti religiosi?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 35, 2018, p. 1 ss., il quale rileva come tale stato di cose sia riconducibile alla crisi del *welfare* e alle posizioni guadagnate con fatica dal sistema delle «garanzie sociali».

<sup>5</sup> Cfr. legge 6 giugno 2016, n. 106, «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale», già menzionata nell'Introduzione. Sul tema si tornerà più diffusamente nel cap. II.

<sup>6</sup> D.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, «Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106» e successive disposizioni integrative. Sul tema si tornerà più diffusamente nel cap. II.

<sup>7</sup> D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», come modificato dal d.lgs. 3 agosto 2018, n. 105, «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117». Sul tema si tornerà più diffusamente nel cap. II.

<sup>8</sup> In ordine alla portata di tale espressione e, in particolare, sulle sue origini e possibili declinazioni, *infra*, § 6.

<sup>9</sup> Al riguardo si rinvia, senza pretesa di completezza, ad AA.VV., *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, a cura di M. PARISI, ESI, Napoli, 2003.

corre sincerarsi, oggi più di ieri, che tale percorso avvenga, come lo stesso legislatore ha precisato<sup>10</sup>, nel più rigoroso rispetto della loro eziologia e caratteristiche.

Siamo dunque di fronte ad una nuova sfida, che porta ad interrogarsi più in generale sulla posizione progressivamente assunta dagli enti ecclesiastici nel nostro ordinamento e, in particolare, sulle conseguenze della applicazione di una «normativa speciale» – quella del Terzo settore appunto – in favore di tali soggetti<sup>11</sup>, che si differenziano “per natura” da quelli di diritto comune.

In questo senso, pertanto, un primo passo da affrontare consiste necessariamente nel ricordare e delineare le peculiarità di tali enti, a propria volta, definiti come «speciali»<sup>12</sup>. Già nel Concordato del 1929, infatti, essi sono sottoposti ad una particolare regolamentazione, laddove le Alte Parti contraenti introducono il «principio generale per il quale lo Stato in linea di massima riconosce gli enti ecclesiastici (nelle loro variegate tipologie) così come nascono e sono configurati dall'ordinamento canonico»<sup>13</sup>.

Restano tuttavia operativi, precisa la dottrina<sup>14</sup>, vari principi del previgente sistema separatista, relativi ai confini di ciò che è consentito a tali enti, i quali possono svolgere attività diverse da quelle religiose, ma sono soggetti sotto ogni profilo alla normativa civilistica che le riguarda<sup>15</sup>. Non solo. A livello più generale permane una «forte diffidenza» verso le persone giuridiche confessionali, che si concreta «in controlli, preventivi e successivi al riconoscimento, sulle loro attività»<sup>16</sup>.

Lo scenario cambia con l'avvento dello Stato repubblicano. Nell'ordinamento italiano gli enti ecclesiastici trovano infatti una fondamentale forma di tutela nella Costituzione, ove si precisa che il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non pos-

---

<sup>10</sup> Sul punto v. in particolare l'art. 4, comma 3 del CTS.

<sup>11</sup> Così A. MANTINEO, *Il Codice del Terzo settore: punto di arrivo o di partenza per la palinogenesi degli enti religiosi?*, cit., p. 5, il quale si interroga sulle conseguenze delle reciproche «inferenze» o «connessioni» tra i soggetti di diritto comune con la specialità degli enti ecclesiastici.

<sup>12</sup> Da ultimo, in senso conforme, cfr. A.G. CHIZZONITI, *La riforma del Terzo settore: aspetti di diritto ecclesiastico*, in AA.VV., *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di A. GIANFREDA-M. ABU SALEM, Libellula, Tricase, 2018, p. 12. Al riguardo, v. inoltre C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, II ed., Il Mulino, Bologna, 1996, p. 374, il quale definisce gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti una sorta di *tertium genus* nell'ambito dell'ordinamento italiano.

<sup>13</sup> Sul punto, v. per tutti ID., *Principi di diritto ecclesiastico*, V ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 325 ss.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Cfr. art. 29 del Concordato lateranense.

<sup>16</sup> C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 326.

sono essere causa di «speciali limitazioni legislative» o di particolari «gravami fiscali» (art. 20 Cost.)<sup>17</sup>.

Da questa previsione “centrale”, introdotta come definitiva risposta dei Padri costituenti al periodo storico liberale durante il quale molti enti ecclesiastici erano stati soppressi ed i loro beni incamerati<sup>18</sup>, scaturisce uno sviluppo normativo che impone al legislatore di riservare a detti soggetti un trattamento «almeno eguale» a quello applicato agli enti di diritto comune, introducendo nei loro confronti uno specifico «divieto di discriminazione»<sup>19</sup>.

Ne consegue il fiorire di una disciplina attenta alle peculiarità degli enti ecclesiastici, i quali si pongono per così dire “a cavaliere” tra il diritto confessionale e quello civile. Se, infatti, essi possiedono, nel perimetro di autonomia delineato dalla separazione degli ordini, una propria specifica normativa<sup>20</sup>, al tempo stesso, anche in considerazione delle importanti ricadute del principio di conformità confessionale sul loro agire<sup>21</sup>, devono risultare inquadrabili sotto il profilo civilistico in categorie giuridiche note.

Si origina così la necessità di delineare per gli enti ecclesiastici una normativa “speciale” in grado di offrire loro, attraverso la scelta di corretti parametri valutativi, la giusta stabilità e trasparenza di azione.

<sup>17</sup> Sul tema, *ex multis*, v. A. BETTETINI, *Articolo 20*, in *Commentario alla Costituzione. Artt. 1-54*, a cura di R. BIFULCO-A. CELOTTI-M. OLIVETTI, I, Utet, Torino, 2006, pp. 441-450; A. GUARINO, *Diritto ecclesiastico tributario e articolo 20 della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2002; nonché tra i primi, G. CATALANO, *Osservazioni sull'art. 20 della Costituzione*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1964, p. 353 ss. e F. FINOCCHIARO, *Commento sub art. 20 Cost.*, in *Commentario della Costituzione. Rapporti civili*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1977, p. 306 ss.

<sup>18</sup> Al riguardo, P. BELLINI, *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, in *La legislazione ecclesiastica*, a cura di P.A. D'AVACK, Neri Pozza Editore, Vicenza, 1967, p. 145 ss.; ed A.C. JEMOLO, *La questione della proprietà ecclesiastica nel regno di Sardegna e nel regno d'Italia (1848-1888)*, Il Mulino, Bologna, 1974 (I ed., Torino, Tipo-litografia Bono, 1911); nonché più di recente cfr. A. FERRARI, *La politica ecclesiastica dell'Italia post-unitaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 7, 2013, pp. 1-14.

<sup>19</sup> Così E. VITALI-A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve. Diritto ecclesiastico*, XI ed., Giuffrè, Milano, 2016, p. 76, ove si precisa tra l'altro che l'applicazione agli enti ecclesiastici delle disposizioni in materia di Onlus (d.lgs. n. 460/1997) si origina proprio dalla previsione di «non creare discriminazioni *in peius*».

<sup>20</sup> Tale *status* si palesa in modo evidente per quelli cattolici, stante la configurabilità del diritto della Chiesa come ordinamento giuridico primario (per tutti v. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 24, il quale *ivi* richiama alla nota 21 una nutrita dottrina conforme), ma può venire esteso – ai sensi dell'art. 8, comma 2 della Costituzione – anche agli enti delle altre confessioni religiose.

<sup>21</sup> Cfr. art. 7.6 dell'Accordo di Villa Madama. Al riguardo, v. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 330, il quale precisa come «presupposto essenziale» per ogni ente ecclesiastico è «il rapporto organico che deve collegarlo con l'istituzione confessionale di appartenenza».

## 2. Gli «enti ecclesiastici civilmente riconosciuti» negli Accordi del 1984 con la Chiesa cattolica

Tanto premesso, per quanto concerne nello specifico la Chiesa cattolica, va apprezzata la lungimiranza delle Alte Parti contraenti che, nella stesura dell'art. 7 dell'Accordo di revisione concordataria<sup>22</sup>, richiamano in apertura il principio sancito dall'art. 20 Cost. e rinviando alla definizione, da parte di una apposita «Commissione Paritetica», di uno specifico Protocollo in materia di «enti e beni ecclesiastici»<sup>23</sup>. Detto testo, nel ridefinire tale disciplina sulla base dei criteri e dei principi dettati dall'Accordo, stabilisce precise modalità per la concessione agli enti cattolici della «personalità giuridica agli effetti civili»<sup>24</sup>, creando un impianto basato in particolare sulla esistenza di una serie di «requisiti di carattere generale» per il c.d. riconoscimento amministrativo<sup>25</sup>.

Al riguardo, come noto, secondo il dettato dell'art. 1 della legge n. 222/1985<sup>26</sup>, per ottenere la qualifica in esame occorre, dunque, oltre al già

---

<sup>22</sup> Circa la complessità dei lavori in generale che portarono alla stesura di tali fonti pattizie, il patrimonio dottrinale appare amplissimo. In questa sede, ci si limita a citare, *ex multis*, F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il negoziato per la riforma del Concordato tra governo e parlamento*, in AA.VV., *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di S. FERRARI, Il Mulino, Bologna, 1985, p. 9 ss.; C. MIRABELLI, *Accordo quadro e quadro concordatario: brevi riflessioni preliminari*, in AA.VV., *Vitam impendere vero. Studi in onore di Pio Ciprotti*, a cura di W. SHULZ-G. FELICIANI, LEV, Città del Vaticano, 1986, p. 138 ss.; G. DALLA TORRE, *La revisione del Concordato Lateranense. Una vicenda lunga quarant'anni*, in *Justitia*, 2-3, 2004, p. 145 ss. Per quanto concerne specificatamente l'art. 7 ed i lavori della successiva Commissione paritetica, istituita ai sensi del medesimo articolo, cfr. A. CONSOLI, *Gli enti ecclesiastici (art. 7)*, in AA.VV. *La revisione del Concordato alla prova*, a cura di G. DALLA TORRE, LEV, Città del Vaticano, 1985, p. 180 ss.; e P. PICOZZA, *L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 65 ss.

<sup>23</sup> Art. 7.6 dell'Accordo di revisione concordataria. Il Protocollo frutto dei lavori della «Commissione paritetica», venne siglato dalle Alte Parti in data 15 novembre 1984. Si rinvia in particolare al testo della COMMISSIONE PARITETICA PER GLI ENTI ECCLESIASTICI, *Relazione sui principi (6 luglio 1984)*, in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 1, 1984, p. 314 ss.

<sup>24</sup> Quanto ai lavori che precedettero la stesura di tale disciplina e alle scelte che portarono all'attuale configurazione v. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Riforma della legislazione concordataria sugli enti e sul patrimonio ecclesiastico: i principi della Commissione paritetica Italia-Santa Sede*, in *Foro italiano*, 1984, V, c. 369 ss.

<sup>25</sup> Per quanto concerne la procedura per il riconoscimento degli enti della Chiesa cattolica, anche con riferimento ai c.d. requisiti specifici, v. per tutti F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, XII ed., aggiornata a cura A. BETTETINI-G. LO CASTRO, Zanichelli, Bologna, 2015, p. 276 ss.

<sup>26</sup> In merito alla menzionata legge 20 maggio 1985, n. 222, occorre appena qui ricordare come il Protocollo del 15 novembre 1984 sia stato recepito dall'ordinamento italiano attraverso un duplice meccanismo. In particolare, la legge 20 maggio 1985, n. 206 ha autorizzato il Presidente della Repubblica alla ratifica ed esecuzione dello stesso, mentre la coeva legge n. 222 ha approvato, senza emendamenti, il testo della nuova disciplina contenuta nel Pro-

richiamato elemento della conformità confessionale<sup>27</sup>, la «sede in Italia», ma anche – e soprattutto – la presenza del «fine di religione o di culto» (cfr. art. 7.2 dell'Accordo di revisione concordataria ed art. 1 della legge n. 222/1985)<sup>28</sup>. Tale fine, salvo per i soggetti facenti parte della «costituzione gerarchica della Chiesa», «gli istituti religiosi» ed «i seminari»<sup>29</sup>, deve venire accertato, di volta in volta, come «costitutivo ed essenziale dell'ente», anche se connesso – recita l'art. 2, comma 3 della medesima legge – a «finalità di carattere caritativo»<sup>30</sup>.

È proprio la soluzione adottata, per individuare la «essenzialità» del fine di religione o di culto, a costituire il vero elemento caratterizzante tale disciplina e, senza tema di apparire audaci nella valutazione, il «cardine» sul quale poggia tutto il successivo impianto normativo in materia di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.

L'accertamento viene infatti effettuato mediante una valutazione delle attività concretamente svolte dall'ente<sup>31</sup>, le quali sono distinte a propria

tocollo. Si è dunque di fronte a due fonti normative che presentano un «identico contenuto sostanziale», attraverso la riproduzione – in un caso in allegato alla legge n. 206 e nell'altro come testo della legge n. 222 – del medesimo articolato normativo. In questo senso, v. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 230; ed inoltre S. BERLINGÒ, *Le fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI, Utet, Torino, 1991, p. 454 ss.

<sup>27</sup> L'ente cioè deve «essere stato costituito o approvato» dalla autorità ecclesiastica, la quale a propria volta deve avere «dato il proprio assenso a che l'ente faccia istanza per ottenere la personalità giuridica civile» (F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 276).

<sup>28</sup> Si tratta di requisiti che – come si avrà modo di esaminare – verranno poi adottati nei loro elementi caratterizzanti anche nel disciplinare tale materia nelle intese con le altre confessioni religiose, ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., così come del resto auspicato durante gli stessi lavori preparatori della sopra menzionata Commissione Paritetica italo-vaticana.

<sup>29</sup> Art. 2, comma 1, della legge n. 222/1985: «Sono considerati aventi fine di religione o di culto gli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa, gli istituti religiosi e i seminari». In ordine alla natura di tale presunzione v. lo Scambio di Note tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede, del 10 aprile/30 aprile 1997.

<sup>30</sup> In merito v. C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 338, il quale sottolinea come «in un solo caso attività diverse da quelle di religione o di culto possono assurgere al rango di finalità» e cioè quando si tratti di «attività di carattere caritativo». Sulla centralità del «servizio di carità nella Chiesa come un elemento intrinseco della sua missione e della sua stessa natura», si rinvia a P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore. Profili canonistici*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 22, 2017, p. 2, il quale ricorda come «la carità nell'ordinamento canonico» ricomprenda tutte «le iniziative di aiuto al prossimo» (can. 114, *Codex Iuris Canonici*).

<sup>31</sup> In merito alla amplissima bibliografia, relativa al tema del riconoscimento amministrativo o per decreto, qui solo accennato per i profili di interesse del presente studio, si rinvia senza pretesa di completezza a: C. CARDIA, *Finalità e attività degli enti ecclesiastici*, in AA.VV., *Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici*, a cura di A. CASIRAGHI, Vita e Pensiero, Milano, 1993; C. CARDIA, *Riconoscimento degli enti ecclesiastici e Consiglio di Stato*, in *Diritto amministrativo*, 1996, p. 113 ss.; e nella manualistica ad E. VITALI-A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve. Diritto ecclesiastico*, cit., pp. 112-113; C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 332 ss.; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 283 ss.

volta tra «attività di religione o di culto» e «attività diverse» (ex art. 16, lett. *a* e *b* della legge n. 222/1985<sup>32</sup>)<sup>33</sup>. Si passa così dal piano astratto delle “finalità” a quello concreto delle “attività” (c.d. principio dell’effettività). Le valutazioni in questione, ci si limita appena a ricordarlo, sono infatti rivolte a considerare le finalità effettive dell’ente, ponendo cura nell’esaminare le attività confessionali e quelle «diverse», il cui svolgimento è consentito purché non assurga a fine primario<sup>34</sup>.

Tali classificazioni, e le valutazioni che le precedono, rivestono un particolare rilievo per il presente studio. Mettendo a fuoco il binomio finalità/attività e, più a monte, la dicotomia attività confessionali/attività diverse, va rilevato infatti come esse forniscano gli strumenti con cui “misurare” i differenti profili di quel “prisma” che idealmente rappresenta la complessa compagine di ogni ente ecclesiastico civilmente riconosciuto<sup>35</sup>, comprendendo pertanto anche il tema dello svolgimento delle attività del Terzo settore.

Si può così affermare che la disciplina degli enti ecclesiastici, costruita sulle distinzioni indicate e sulla altrettanto fondamentale previsione circa la necessità della sottoposizione alle «leggi dello Stato» nello svolgimento delle attività «diverse» (art. 7.3, comma 2 dell’Accordo del 1984)<sup>36</sup>, abbia

<sup>32</sup> Art. 16, legge n. 222/1985: «Agli effetti delle leggi civili si considerano comunque: a) attività di religione o di culto quelle dirette all’esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all’educazione cristiana; b) attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro».

<sup>33</sup> Il riferimento, sempre per gli enti cattolici, va al combinato degli artt. 2 e 16 della legge n. 222/1985. Sul punto, tra i casi più noti, ma anche più discussi in tema di riconoscimento, si ricorda per tutti quello della «Fondazione Museo diocesano di Brescia», oggetto del parere del Cons. Stato, Sez. I, 2 novembre 2009, n. 2750. La Corte adita ha affermato infatti la riconducibilità delle attività svolte della Fondazione in questione tra quelle di «religione o di culto» di cui alla lett. *a*) dell’art. 16 della legge n. 222/1985, sulla base del rilievo secondo cui queste ultime «possono essere largamente intese», purché siano prevalentemente riconducibili alle «peculiarità finalità religiose della Chiesa». Di qui, dunque una valutazione, oggetto di serrato dibattito (di cui riferisce ampiamente il saggio di A. PEREGO, *Gli enti ecclesiastici tra dato normativo e diritto vivente*, in O. FUMAGALLI CARULLI, *Matrimonio ed enti tra libertà religiosa e intervento dello Stato*, Vita e Pensiero, Milano, 2012, p. 237 ss.), circa l’esistenza del fine di religione o di culto come «costitutivo ed essenziale», basata su una lettura ampia del dato normativo.

<sup>34</sup> Al riguardo, più approfonditamente, *infra*, § 7.

<sup>35</sup> Una condizione che vale dal momento del riconoscimento agli effetti civili dell’ente ecclesiastico per poi rilevare durante lo svolgimento di tutte le sue attività, fino all’ipotesi estrema della eventuale perdita della relativa qualifica.

<sup>36</sup> Sempre che ciò avvenga «nel rispetto della struttura e della finalità»: sul tema cfr., inoltre, il già citato Scambio di Note tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede del 1997, laddove le Parti sottolineano come «gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti», ai sensi della normativa pattizia, sono «riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili» nel «rispetto delle loro caratteristiche originarie stabilite dalle norme del diritto canonico».

offerto una risposta definitiva alla ricerca del delicato equilibrio tra profili di diritto confessionale e di diritto civile relativi alla materia in esame.

Una normativa che risulta delineata in piena armonia con il principio della distinzione degli ordini, il divieto di discriminazione, il principio pattizio, ma anche – e soprattutto – in attuazione del principio supremo di laicità, che è alla base del nostro ordinamento<sup>37</sup>. Ed è proprio su questo “terreno fertile” che sono fioriti i primi germogli per lo sviluppo, ad opera degli enti ecclesiastici, delle attività riconducibili al c.d. privato sociale.

### 3. L'estensione del “modello” alle confessioni munite di Intesa con lo Stato

Il “modello” delineato per il riconoscimento e, di conseguenza, l'operatività nell'ordinamento civile degli enti ecclesiastici cattolici, è stato esteso anche alle confessioni acattoliche munite di Intesa con lo Stato italiano<sup>38</sup>.

In questo senso, per comprenderne compiutamente le caratteristiche e potenzialità, che verranno amplificate dal nuovo regime del Terzo settore, appare *in primis* opportuno soffermare brevemente l'attenzione sulle specifiche questioni relative alla “natura” delle attività che tali soggetti possono svolgere, esprimibili anche in tali fattispecie nella dicotomia attività confessionali/attività diverse, e sui limiti di operatività ad esse correlati.

In tutti i casi in esame, la «prevalenza»<sup>39</sup> del fine «di religione o di culto» viene valutata, conformemente al modello cattolico, sulla base delle attività “effettivamente” svolte dall'ente. Attività che per tali confessioni sono elencate nelle apposite norme delle rispettive Intese, approvate con legge ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Quanto ai numerosi studi condotti sul tema della laicità in Italia, ci si limita ad elencare, senza pretese di completezza, alcuni tra i più significativi: C. CARDIA, voce *Stato laico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 874 ss.; AA.VV., *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, a cura di G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino, 1993; S. DOMIANELLO, *Sulla laicità nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999; C. MIRABELLI, *Prospettive del principio di laicità dello Stato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2001, p. 331 ss.; O. FUMAGALLI CARULLI, «A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio». *Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Vita e Pensiero, Milano, 2006.

<sup>38</sup> In questo senso, A. MANTINEO, *Il Codice del Terzo settore: occasione di ripensamento per gli enti religiosi?*, in *Enti religiosi e riforma del Terzo Settore*, cit., p. 56 ss., il quale definisce la legislazione in materia di enti ecclesiastici cattolici come una sorta di «apripista» per le altre confessioni religiose.

<sup>39</sup> C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 337.

<sup>40</sup> Al riguardo occorre sottolineare come tali elenchi cambino sensibilmente a seconda del diverso patrimonio fideistico dei culti interessati. In particolare, nell'esaminare i conte-