

Capitolo IV

Gli enti religiosi civilmente riconosciuti

PIERANGELA FLORIS

SOMMARIO: 1. Gli enti religiosi. Articolazioni e denominazioni – 2. Gli enti religiosi civilmente riconosciuti negli accordi Stato-confessioni religiose. I requisiti per il riconoscimento civile – 2.1. Il procedimento di riconoscimento della personalità giuridica. Regole speciali e di diritto comune – 2.2. L'obbligo dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche. La rilevanza civile dei controlli confessionali e i suoi limiti – 2.3. Modificazioni e estinzione degli enti religiosi civilmente riconosciuti – 3. Gli istituti di culto secondo la normativa del 1929-1930 sui «culti ammessi» nello Stato – 4. Gli enti religiosi tra diritto pattizio e diritto comune: attività d'interesse generale e rami sociali dell'ente religioso civilmente riconosciuto – 5. Enti religiosi civilmente riconosciuti e attività imprenditoriali.

1. Gli enti religiosi. Articolazioni e denominazioni

Quando si parla di enti religiosi s'intende fare riferimento a strutture che presentano le peculiarità prese in considerazione dall'articolo 20 della Costituzione: «il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione o istituzione».

Nell'accezione più ampia, per enti religiosi s'intendono tutte le strutture caratterizzate dal perseguimento di fini di religione e/o di culto, siano esse emanazione di confessioni istituzionalizzate e/o formalmente riconosciute dallo Stato, siano esse comunque espressione dell'esercizio in forma associata del diritto di libertà religiosa, tutelata dall'art. 19 Cost. (cfr. Cap. 1). Nell'accezione più ristretta, per enti religiosi s'intendono le «istituzioni e associazioni» che hanno «carattere ecclesiastico»: cioè sono organicamente legate alle confessioni religiose e ne rappresentano, per così dire, il braccio operativo, attraverso il quale esse agiscono nell'ordinamento civile.

Per tutte le strutture appena dette, l'art. 20 della Costituzione afferma che il «carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto [...] non possono

essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali» per la loro «costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività». L'art. 20 rappresenta perciò «un'ulteriore specificazione del principio di uguaglianza in materia di religione»¹ e preclude normative discriminanti, come quelle che avevano accompagnato il processo di unificazione dell'Italia, tese a limitare il riconoscimento civile e la capacità d'azione proprio degli enti aventi carattere ecclesiastico e fine di religione o di culto.

La disposizione costituzionale copre gli enti religiosi che abbiano la personalità giuridica, ma anche quelli che ne siano privi e qualunque sia la fonte normativa di riferimento, di derivazione unilaterale oppure bilaterale.

In effetti vi sono norme che si rivolgono a strutture e organismi religiosi prescindendo dalla loro personalità giuridica, come anche da riferimenti a fonti specifiche di disciplina, quali sono in particolare quelle pattizie. È il caso, ad esempio, di alcune norme di natura tributaria, che riguardano le «associazioni religiose», la cui identificazione non ha mancato peraltro di sollevare problemi interpretativi, stante la mancanza di disposizioni legislative ordinarie e generali circa la configurazione ed i requisiti identificativi peculiari di tali figure religiose².

Ad oggi, le figure religiose che vantano una disciplina estesa sono quelle collegate alle confessioni: più precisamente, gli enti riconosciuti civilmente in base alle regole fissate negli accordi Stato-chiese, oppure quelli riconosciuti in base alle regole contenute nella vecchia normativa sui culti ammessi, del 1929-1930. Per i primi, la denominazione tradizionale è quella di «enti ecclesiastici civilmente riconosciuti», storicamente propria degli enti collegati alla Chiesa cattolica e ricorrente tanto nella cosiddetta legislazione

¹ F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, aggiornamento a cura di A. Bettetini e G. Lo Castro, Zanichelli, Bologna 2020, p. 250 e ss.

² Qui si può ricordare che più pronunce della Corte costituzionale si sono preoccupate d'indirizzare il percorso di ricerca da parte dell'operatore giuridico, cercando di colmare i silenzi del legislatore. Si veda in particolare la sentenza n. 467 del 1992: questa, mentre ha escluso che possa bastare «una incontrollabile autoqualificazione (meramente potestativa) delle associazioni», ha affermato che «il significato della locuzione «associazione religiosa» può e deve essere desunto «dall'insieme dell'ordinamento». Più in particolare, la corte ha precisato che le associazioni a carattere religioso non civilmente riconosciute ai sensi della legge sui culti ammessi, n. 1159 del 1929, «devono comprovare la natura e la caratteristica religiosa dell'organizzazione, secondo i criteri che qualificano nell'ordinamento dello Stato i fini di religione e di culto. Ciò dovrà essere fatto alla stregua della reale natura dell'attività in concreto esercitata» (punto 7 del *Considerato in diritto*). Sul problema prefigurato nel testo cfr. P. FLORIS, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione e di culto*, in *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di C. Cardia e G. Dalla Torre, Giappichelli, Torino 2015, pp. 75 e ss.; A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma 2012, p. 95 e ss.

eversiva dell'asse ecclesiastico, della seconda metà dell'ottocento (v. par. 2), quanto nella normativa concordataria del 1929. Oggi tale denominazione è presente nel nuovo Concordato e nella legislazione ad esso collegata. Ma di «enti ecclesiastici civilmente riconosciuti» parlano anche alcune intese stipulate dallo Stato ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost. Così fa l'intesa con i mormoni³ e altrettanto fanno le intese con gli avventisti⁴, con le ADI⁵ e con gli anglicani⁶. Altre intese, invece, usano locuzioni diverse e parlano di «enti religiosi buddhisti»⁷, di «enti religiosi induisti»⁸, di «enti dell'IBISG» civilmente riconosciuti⁹. Ancora diversa la denominazione giuridica degli enti delle confessioni prive di intese con lo Stato e che sono tuttora disciplinate dalla normativa del 1929-1930 sui culti ammessi: qui si parla di «istituti» di culto (art. 2, legge n. 1159 del 1929). Interventi recenti del legislatore unilaterale hanno fatto riferimento agli «enti religiosi civilmente riconosciuti»¹⁰, segnando così l'ingresso nell'ordinamento di una locuzione unitaria, oggi senz'altro capace di abbracciare tutti gli enti religiosi cosiddetti pattizi, civilmente riconosciuti in base agli accordi Stato-confessioni religiose, ma anche gli enti civilmente riconosciuti ai sensi della normativa sui culti ammessi¹¹.

³ Cr. gli articoli 17 e ss. della legge n. 127 del 2012, di approvazione dell'Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni.

⁴ Cfr. Cfr. l'art. 23 della legge n. 516 del 1988, di approvazione dell'Intesa con le Chiese cristiane avventiste del settimo giorno.

⁵ Cfr. gli articoli art. 14 e ss. della legge n. 517 del 1988, di approvazione dell'Intesa con le Assemblee di Dio in Italia.

⁶ Cfr. gli articoli 8 e ss. dell'Intesa con l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra», non ancora approvata con legge.

⁷ Cfr. gli articoli 11, 13,14,15 della legge n. 245 del 2012, di approvazione dell'Intesa con l'Unione Buddhista italiana.

⁸ Cfr. gli articoli 14 e 15 della legge n. 246 del 2012, di approvazione dell'Intesa con Unione induista italiana, Sanatana Dharma Samgha.

⁹ Cfr. l'art. 11, comma 5, la legge n.130 del 2016, di approvazione dell'Intesa con l'Istituto buddhista italiano Soka Gakkai.

¹⁰ Cfr. l'art. 4, comma 3, del d. lgs. n. 117 del 2017, contenente il Codice del Terzo settore, e l'art. 1, comma 3, del d. lgs. n. 112 del 2017, concernente l'impresa sociale. Cfr. par. 4.

¹¹ Qui si parlerà anche di «ente confessionale», utilizzando una locuzione abbastanza ricorrente in sede dottrinale, perché in linea con il linguaggio costituzionale di cui all'art. 8 e certamente più comprensiva della locuzione «ente ecclesiastico», un tempo riservata alle sole strutture della Chiesa cattolica. Cfr. C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna 1990, p. 254; R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino 1998, pp. 347 ss.

2. Gli enti religiosi civilmente riconosciuti negli accordi Stato-confessioni religiose. I requisiti per il riconoscimento civile

Come appena detto, la figura religiosa che oggi vanta gli sviluppi giuridici più estesi è quella degli enti religiosi civilmente riconosciuti.

Ciò costituisce, per così dire, una costante delle nostre diverse esperienze ordinamentali succedutesi nel tempo.

Storicamente, quegli enti sono stati oggetto di molti interventi legislativi ad essi mirati. Così è avvenuto nell'ottocento, nel periodo liberale, nel corso del processo di costruzione e consolidamento dell'Italia unita, contrassegnato dal susseguirsi di più leggi per le strutture confessionali, in particolare per quelle legate alla Chiesa cattolica. Rispetto ad esse, lo Stato si riservò di valutarne la rilevanza e l'utilità sociale; e scelse di mantenere ferma la personalità giuridica degli enti che, a suo giudizio, più servivano al soddisfacimento delle esigenze culturali della popolazione. Fece così cessare «di esistere, quali enti morali, riconosciuti dalla legge civile», tutti quelli a suo giudizio inutili, cominciando a considerare tali gli ordini religiosi che non attendevano «alla predicazione, all'educazione o all'assistenza degli infermi». È quanto fece la legge Cavour-Rattazzi del 1855, nota appunto col nome dei loro artefici, poi seguita da altre leggi, del 1866, 1867 e 1873, che operarono nella medesima direzione¹². Vari enti della Chiesa furono soppressi e il loro patrimonio venne devoluto al demanio dello Stato e convertito in una rendita a favore di un ente civile, il Fondo per il culto. A questo venne affidato il compito di sovvenire alle esigenze del culto cattolico e di destinare l'eventuale residuo al soddisfacimento di esigenze dello Stato e dei comuni, in particolare delle esigenze afferenti ai campi progressivamente avocati alla competenza statale. Tali furono soprattutto l'istruzione e l'assistenza sociale, che, con la legge Crispi del 1890, venne affidata in forma pressoché esclusiva a strutture pubbliche. Specie gli interventi degli anni '50 e '60 avevano alla loro base preoccupazioni d'ordine sia politico che finanziario dello Stato in formazione, il quale cercò di ridimensionare il radicamento della Chiesa cattolica in settori socialmente rilevanti, nonché di contrastare la cosiddetta manomorta ecclesiastica, ovvero l'ingente concentrazione di

¹² Il riferimento riguarda i seguenti corpi normativi: il d. lgs. del 7 luglio 1866, n. 3036, «per la soppressione delle corporazioni religiose»; la legge 15 agosto 1867, n. 3848, «per la liquidazione dell'asse ecclesiastico»; la legge 19 giugno 1873, n. 1402, che estendeva alla provincia di Roma le leggi sulle corporazioni religiose e sulla conversione dei beni immobili degli enti morali ecclesiastici.

proprietà immobiliari in capo alla Chiesa. Aveva questi fini, in particolare, l'istituto dell'autorizzazione governativa agli acquisti, peraltro previsto per tutti i «corpi morali», cioè per tutti gli enti con personalità giuridica, al fine di arginare l'accumulo di beni immobili in capo a soggetti dalla durata potenzialmente illimitata.

Il Concordato del 1929 segnò in più punti una svolta rispetto alla legislazione ottocentesca. In generale aprì alla riconoscibilità degli enti ecclesiastici e impegnò lo Stato a rispettarne la disciplina di base, come definita dall'ordinamento canonico, sia per quanto riguarda la struttura, sia per quanto riguarda la gestione e l'amministrazione dei beni degli enti. Queste infatti vennero rimesse alla competenza dell'autorità ecclesiastica, «escluso ogni intervento da parte dello Stato» (art. 30 Conc.). Rimase comunque fermo, anche perché riguardante tutti i corpi morali, l'istituto dell'autorizzazione governativa agli acquisti, che poi ha continuato a sopravvivere a lungo nel nostro ordinamento, cessando di esistere solo nel 1997 (art. 13 della legge n. 127 del 1997). Lo Stato mantenne ferma anche la sua competenza nei campi, socialmente rilevanti, in cui l'aveva ormai consolidata con più interventi legislativi della seconda metà dell'ottocento. Venne così confermato il carattere non religioso-culturale, di fronte al diritto dello Stato, delle attività d'istruzione e più in generale di quelle a carattere benefico e assistenziale (art. 29, lett. h, Conc., e art. 5, legge n. 848 del 1929). Tuttavia la varietà di formule ricorrenti sia nel Concordato che nella legislazione di attuazione fu tale da offuscare la distinzione tra attività di diverso carattere o rilevanza (propriamente religiosa-culturale o, invece, sociale), al punto che non mancarono casi di riconoscimento civile come ecclesiastici di enti aventi «soltanto una intonazione religiosa»¹³.

Questo spiega perché la revisione del Concordato, avviata nel contesto ordinamentale costituzionale, abbia cercato di approdare ad una nozione di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto quanto più possibile definita in tutti i suoi profili: sia in quelli, già chiari e acquisiti, concernenti il legame confessionale di tale ente, sia in quelli attinenti alle finalità-attività qualificanti dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, da enucleare in termini coerenti con il canone costituzionale della distinzione delle competenze e degli 'ordini' rispettivi dello Stato e delle chiese (cfr. Cap. I).

Il lavoro di riscrittura delle disposizioni pattizie del 1929 ha mirato proprio a rimarcare, in modo più chiaro rispetto alle pregresse esperienze giuridiche, la distinzione tra le attività di culto e di religione svolte dagli

¹³ Così A.C. Jemolo, in sede di Commissione ministeriale di studio per la revisione del Concordato. V. G. SPADOLINI, *La questione del Concordato*, Le Monnier, Firenze 1976, p. 291.

enti ecclesiastici e le attività «diverse»; e questo senza pregiudicare per tali enti la possibilità di vivere come enti di fatto o di essere riconosciuti secondo norme di diritto comune, se dotati dei requisiti da queste richiesti.

La figura dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto ha preso corpo a partire dal 1984, con il nuovo Concordato e la legge del 1985, n. 222, ad esso collegata¹⁴. I suoi tratti fondamentali si ritrovano nelle intese, stipulate sempre a partire dal 1984, nonché in più interventi del legislatore unilaterale, compresi quelli recenti sulla riforma del Terzo settore (cfr. par. 4).

In base alla nuova disciplina concordataria, perché un ente possa essere civilmente riconosciuto come ecclesiastico sono necessari tre requisiti. Il primo consiste nel *legame organico* dell'ente con la confessione di appartenenza e trova un'esplicita sanzione in tutti gli accordi ad oggi stipulati, i quali – pur con formule diverse – richiedono tutti l'approvazione dell'ente da parte dei competenti organi religiosi¹⁵. Il legame confessionale costituisce il presupposto fondamentale per il riconoscimento civile dell'ente ed è certificato dalla confessione. Lo Stato, infatti, non potrebbe creare «enti ecclesiastici a dispetto», come si diceva in passato, cioè di sua iniziativa e/o contro la decisione della confessione di riferimento. Un'ipotesi, questa, oggi comunque preclusa dal principio costituzionale di distinzione tra ordinamenti dello Stato e delle chiese e di rispetto dell'autonomia confessionale.

Un secondo requisito è costituito dalla nazionalità dell'ente, ovvero dalla sua *sede in Italia*, e vale ad identificare l'area territoriale di operatività del medesimo ente, essenziale per determinarne e giustificarne la soggezione all'ordinamento giuridico italiano. Anche tale requisito è presente in tutti gli accordi Stato-chiese, i quali contengono anche previsioni specifiche per date figure confessionali. È il caso, in particolare, degli istituti religiosi e delle società di vita apostolica della Chiesa cattolica, che hanno spesso una proiezione universale. Essi possono essere riconosciuti solo se abbiano «la sede principale in Italia» o se l'attività delle loro articolazioni (province) sia limitata «al territorio dello Stato o a territori di missione», sempre che siano rappresentati da cittadini italiani aventi il domicilio in Italia (art. 7, comma 1, l. n. 222 del 1985)¹⁶.

¹⁴ Si tratta della legge del 20 maggio 1985, n. 222, recante «Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi».

¹⁵ Cfr. ad esempio l'art. 12, comma 1, della legge n. 449 del 1984, di approvazione dell'Intesa con la Tavola valdese, e l'art. 10, comma 1, della legge n. 130 del 2016, di approvazione dell'Intesa con l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai (IBISG). Il primo articolo citato afferma che la domanda di riconoscimento è accompagnata dalla «delibera sinodale motivata con cui l'ente è stato eretto in istituto autonomo nell'ambito dell'ordinamento valdese». Il secondo articolo citato parla degli enti «costituiti dall' IBISG».

¹⁶ Da segnalare che il requisito della cittadinanza dei rappresentanti degli enti confessionali

Il terzo requisito dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto è *il fine di religione o di culto*, il cui carattere generale ed essenziale ha trovato la prima sanzione nell'art. 7 del nuovo Concordato del 1984 ed è stato compiutamente sviluppato nella legge n. 222 del 1985¹⁷, i cui schemi hanno poi trovato posto in tutte le intese stipulate dopo tale legge.

Si può dire che il requisito finalistico è quello che fa la differenza rispetto alla normativa concordataria del 1929. Questa infatti faceva esplicito riferimento al fine religioso-culturale solo per alcune figure di enti ecclesiastici (ad esempio per le fondazioni di culto), ma parlava anche, genericamente, di «istituti ecclesiastici di qualsiasi natura» (art. 4, l. n. 848 del 1929). Come già accennato, formule così aperte e generiche finirono per agevolare, in sede di prassi e giurisprudenza amministrativa, la dispersione della rilevanza delle finalità religioso-culturali; e ciò avvenne nonostante la presenza di norme di derivazione pattizia che sancivano il carattere non religioso o culturale di fronte allo Stato di date finalità e attività. Erano tali le norme che stabilivano ai soli «effetti tributari» l'equiparazione del fine di culto o di religione ai fini di beneficenza e di istruzione (art. 29, lett. h, Conc.). Soprattutto erano tali le norme che facevano riferimento alle attività «di carattere educativo, assistenziale o, comunque, di interesse sociale a favore di laici», sancendone la soggezione alle ordinarie leggi civili ad esse relative (art. 5, legge n. 848 del 1929). Ciò stava a significare che potevano acquisire lo status di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, e fruire della relativa disciplina speciale, *non* tutti gli enti legati alla Chiesa, ma solo quelli caratterizzati dal fine di religione o di culto.

Le previsioni di cui agli articoli 2 e 16 della legge n. 222 del 1985 sono

figura anche in qualche legge di approvazione d'Intesa (art. 24, comma 2, l. n. 516 del 1988, di approvazione dell'Intesa con gli avventisti; art. 15, comma 4, l. n. 128 del 2012, di approvazione dell'Intesa con la Chiesa apostolica in Italia). Le origini o il radicamento in contesti territoriali diversi da quello nazionale o anche europeo sono probabilmente alla base delle previsioni pattizie che riguardano gli enti della Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia (art. 14, comma 4, l. n. 126 del 2012) e dell'IBISG (art. 11, comma 4, l. n. 130 del 2016): tali enti potranno essere riconosciuti se rappresentati «giuridicamente e di fatto da un cittadino italiano o cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea avente domicilio in Italia» (così l'art. citato per ultimo).

¹⁷ Tale legge è frutto del lavoro della Commissione paritetica italo-vaticana, istituita ai sensi dell'art. 7, comma 6, del nuovo Concordato, secondo il quale «all'atto della firma del presente Accordo, le Parti istituiscono una Commissione paritetica per la formulazione delle norme da sottoporre alla loro approvazione per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici». Il lavoro della Commissione è illustrato nella *Relazione sui principi* da essa elaborata, riportata in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1984, p. 314 e ss.

quelle che si occupano del requisito finalistico e vanno ascritte tra le più rilevanti della nuova normativa. Esse individuano nel perseguimento dei fini di religione o di culto la nota qualificante degli enti civilmente riconosciuti come ecclesiastici e richiedono un rapporto di coerenza tra fini perseguiti e attività svolte dall'ente. Al riguardo indicano i parametri utilizzabili per valutare e distinguere, «agli effetti civili», quali attività potranno essere considerate di religione o di culto e quali attività, invece, non potranno essere considerate tali, sempre agli effetti civili, perché comunque di rilevanza sociale e secolare, quindi afferenti all'ordine proprio dello Stato. A tale distinzione guarda l'art. 16, della legge n. 222, per il quale «agli effetti 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». È un elenco abbastanza articolato¹⁸, che, per quanto riguarda le attività «diverse» da quelle religioso-culturali, si ripete in termini identici in tutte le leggi di approvazione delle intese ad oggi stipulate; mentre l'elenco delle attività considerate, «agli effetti civili», di religione o di culto varia in ragione delle peculiarità di ciascuna confessione firmataria dell'intesa¹⁹.

Le previsioni di cui all'art. 16 della legge n. 222 aiutano anche a intendere bene la presunzione del fine di religione o di culto stabilita dalla legge per dati enti cattolici: specificamente, per quelli che fanno parte della costituzione gerarchica della chiesa (es. diocesi, parrocchie), per gli istituti religiosi (conventi, case religiose) e per i seminari (ossia per gli enti che

¹⁸ Cfr. C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino 2019, p. 340: qui si sottolinea opportunamente che l'elencazione delle attività di cui all'art. 16 della legge n. 222 va intesa come «indicativa e non tassativa», sia perché potrebbero presentarsi attività religiose nuove», ad esempio di tipo meditativo, sia perché vi sono attività sicuramente non religiose agli occhi dello Stato, «che non si ritrovano nell'elenco dell'articolo 16 (tipico è l'esempio delle attività sanitarie)».

¹⁹ Ad esempio per gli enti buddhisti dell'UBI si fa riferimento «alle pratiche meditative, alle iniziazioni, alle ordinazioni religiose, alle cerimonie religiose, alla lettura e commenti dei testi del Dharma, all'assistenza spirituale, ai ritiri spirituali, alla formazione monastica e laica dei ministri di culto» (art. 10, comma 1, lett. a, l. n. 245 del 2012). Mentre per gli enti buddhisti della Soka Gakkai si fa riferimento «al rito del Gongyo e al culto del Gohonzon, alle cerimonie religiose, allo studio dei testi buddhisti e in particolare a quelli di Nichiren Daishonin, all'assistenza spirituale, alla formazione dei ministri di culto, alla diffusione dei principi buddhisti di non violenza e di rispetto e compassione per tutte le forme di vita esistenti» (art. 12, comma 1, lett. a, l. n. 130 del 2016).

curano la formazione del clero, ai sensi dei canoni 232 e ss. del codice di diritto canonico). La presunzione del fine religioso-culturale così prevista all'art. 2, comma 1, della legge n. 222 non può comunque essere intesa come veramente assoluta, in quanto essa deve pur sempre trovare corrispondenza nell'attività dell'ente ed essere coerente con la denominazione del medesimo ente. Questo vale, in particolare, per gli istituti religiosi, spesso impegnati in attività di rilevanza sociale, ad esempio nella gestione di scuole. Quindi, «per intenderci, una casa religiosa composta da tre frati, e che gestisca una scuola frequentata da 400 allievi», non potrebbe pretendere «di essere considerata in via presuntiva ente ecclesiastico avente fine di religione o di culto: essa sarà, in realtà, una struttura scolastica, e come tale dovrà essere trattata dal punto di vista giuridico»²⁰.

Il requisito di corrispondenza sostanziale tra fini perseguiti e attività svolte ha trovato un'esplicita sanzione con riguardo a tutti gli altri enti cattolici. Per essi è stabilito, infatti, che il fine di religione o di culto «è accertato di volta in volta, in conformità alle disposizioni dell'art. 16»; e l'accertamento è diretto a verificare che il fine religioso-culturale «sia costitutivo ed essenziale dell'ente» (art. 2, commi 2 e 3). Più in generale, con tali formule si è inteso rimarcare che le finalità religioso-culturale devono veramente costituire la «causa»²¹ e la ragion d'essere della nascita e della vita dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto. Esse devono quindi avere carattere determinante, non necessariamente esclusivo, ma comunque prevalente rispetto ad altri fini e attività. In altri termini, fini e attività 'diversi' potranno essere, rispettivamente, perseguiti e svolte dagli enti, ma dovranno avere e conservare una rilevanza secondaria, o marginale, in nessun caso assorbente, rispetto alle finalità-attività costitutive ed essenziali dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto.

È questa la regola-base fondamentale che serve ad identificare tale ente e a delimitare la disciplina speciale ad esso riferibile. Ciò va sottolineato perché le formule pattizie concernenti il requisito finalistico non sono sempre adeguatamente chiare e nette. La stessa legge n. 222 fa riferimento anche alle finalità caritative previste dal diritto canonico e dice che esse possono essere «connesse» a quelle di religione o di culto. Resta fermo, però, che, per il riconoscimento civile, rilevano direttamente solo queste ultime finalità, e il loro carattere costitutivo ed essenziale. D'altra parte, qualora coincidano con gli scopi e le attività sociali di assistenza e beneficenza, le finalità e correlative attività caritative saranno soggette a discipline ordinarie,

²⁰ Così ancora C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 339.

²¹ S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, il Mulino, Bologna 1992, p. 82.

di diritto comune, diverse da quelle riservate alle finalità religioso-culturali. Infatti, soccorre al riguardo la regola enunciata all'art. 7, comma 3, del nuovo Concordato, in base alla quale le attività diverse da quelle di religione o di culto sono «soggette alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime».

Tutto ciò vuol dire che gli intrecci tra finalità e attività prefigurati in sede pattizia andranno sempre apprezzati e delimitati caso per caso, in base agli indici di valutazione indicati sempre in sede pattizia, cioè attraverso la considerazione delle attività svolte dall'ente e delle distinzioni al riguardo delineate «agli effetti civili».

Questo punto interessa tutti gli enti ecclesiastici di cui si occupano gli accordi e per i quali vengono utilizzate non solo denominazioni diverse, come avvertito in precedenza (v. par. 1), ma anche formule abbastanza varie in merito ai loro fini propri, che sono spesso frutto dei processi storici attraversati da tali enti e dalle loro confessioni di appartenenza²². Ad esempio, vi sono accordi che parlano del «fine di religione o di culto, solo e congiunto con quelli di istruzione e beneficenza»²³, altri che, ancora più estesamente, parlano del «fine di religione o di culto, solo e congiunto con quelli di istruzione, beneficenza e assistenza»²⁴. Tuttavia, anche tali accordi mantengono ferma la distinzione, agli effetti civili, tra finalità-attività religioso-culturali e finalità-attività diverse: infatti, tutti precisano che le attività diverse da quelle di religione o di culto restano soggette alle leggi dello Stato concernenti le medesime attività svolte da enti non ecclesiastici²⁵.

²² Si pensi in particolare alle esperienze di ghettizzazione vissute dagli enti ebraici o da quelli valdesi e che hanno determinati il coagularsi in capo ad essi di più fini. Sugli enti valdesi, e i loro fini congiunti di culto, istruzione e beneficenza, menzionati all'art. 12 della legge n. 449 del 1984, v. G. LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica»*, il Mulino, Bologna 1991, p. 83 e ss.

²³ Cfr., ad esempio, l'art. 19, comma 1, legge n. 520 del 1999, in riferimento agli enti luterani; l'art. 11, comma 2, della legge n. 116 del 1995, in riferimento agli enti battisti; l'art. 12, comma 1, della legge n. 245 del 2012, in riferimento agli enti dell'UBI.

²⁴ Cfr., ad esempio, l'art. 13 della legge n. 246 del 2012, in riferimento agli enti induisti; l'art. 17, comma 1, della legge n. 127 del 2012, in riferimento agli enti mormoni; l'art. 15, comma 1, della legge n. 128 del 2012, di approvazione dell'Intesa con la Chiesa apostolica in Italia; l'art. 14, comma 1, della legge n. 126 del 2012, di approvazione dell'Intesa con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale.

²⁵ Si veda, ad esempio, l'art. 23, comma 2, della legge n. 127 del 2012, di approvazione dell'Intesa con i mormoni. Da segnalare anche l'art. 22 di tale legge, dove si opera la distinzione tra attività di religione o di culto e attività diverse: al comma 2 si fa riferimento all'attività di «ricerca genealogica», considerata di natura religioso-culturale dalla Chiesa mormone perché «necessaria per la salvezza delle anime degli antenati». Si tratta di un'attività che può comportare l'acquisizione e gestione di dati personali degli

Vi sono diverse figure di enti cattolici per le quali la legge n. 222 del 1985 richiede requisiti specifici, ulteriori rispetto a quelli generali enucleati per il riconoscimento civile. Tra tali figure ve ne sono alcune abbastanza note, per così dire familiari, come ad esempio le *chiese*, ossia gli edifici di culto, che possono essere riconosciuti quali enti ecclesiastici se in possesso dei requisiti specifici indicati all'art. 11 della legge n. 222 del 1985. Così, è necessario anzitutto che le chiese siano «aperte al culto pubblico», cioè che in esse le funzioni religiose siano svolte regolarmente a vantaggio del pubblico, quindi non in modo occasionale o a beneficio di una cerchia ristretta di persone all'interno di una cappella privata²⁶. Ancora, è necessario che la chiesa abbia «mezzi sufficienti per la manutenzione e ufficiatura» e infine che non siano «annesse ad un altro ente ecclesiastico». È questo un requisito nuovo rispetto a quanto previsto dal vecchio Concordato. Con esso si è inteso evitare la duplicazione di centri d'imputazione giuridica gravitanti su un medesimo bene e patrimonio; una duplicazione che si avrebbe, ad esempio, qualora fosse riconosciuta come ente a sé stante la chiesa annessa a un istituto religioso e a questo legata da un rapporto di subordinazione o di servizio, anche se fisicamente distante dall'istituto religioso.

Un'altra figura tradizionale è quella delle *fondazioni di culto*, che possono diventare enti ecclesiastici civilmente riconosciuti qualora abbiano fine specifico di culto, mezzi sufficienti per il raggiungimento del fine e la loro costituzione risponda alle esigenze religiose della popolazione (art. 12, legge n. 222 del 1985). Il riconoscimento di fondazioni di culto potrebbe quindi essere escluso qualora, ad esempio, esistano enti analoghi, attivi in un medesimo contesto territoriale. Alcune previsioni della legge n. 222 sono poi dedicate alle associazioni pubbliche e private di fedeli, alle quali il codice di diritto canonico del 1983 dedica un'estesa disciplina, stabilendo per le prime legami e controlli abbastanza intensi da parte dell'autorità

individui, oggetto di recenti interventi del legislatore europeo e nazionale (cfr. Cap. II), e che deve essere «comunque svolta nel rispetto delle leggi vigenti».

²⁶ È noto che, secondo la tradizione cattolica, la chiesa aperta al pubblico è quella accessibile a tutti, senza particolari titoli di ammissione. Per questa ragione si è dibattuto a lungo sulla opportunità e legittimità del c.d. ticket d'ingresso alle chiese, introdotto relativamente di recente per gli edifici più ricchi di tradizioni storico-religiose e di patrimonio artistico. Una nota della Conferenza episcopale italiana ha richiamato al rispetto del principio dell'accesso libero e gratuito alle chiese aperte al culto pubblico, in coerenza con la loro «primaria e costitutiva destinazione alla preghiera liturgica e individuale»; al tempo stesso, però, ha ammesso in via eccezionale il pagamento di un ticket d'ingresso, pur con modalità (e itinerari) tali da garantire l'accesso «gratuito a quanti intendano recarsi in chiesa per pregare» e «ai residenti nel territorio comunale». Così la *Nota* del 31-1-2012 su *L'accesso nelle chiese* della Conferenza episcopale italiana-Consiglio episcopale permanente.

ecclesiastica. Le norme di derivazione pattizia hanno previsto la possibilità di riconoscere civilmente come enti ecclesiastici solo le associazioni pubbliche di fedeli, purché consti l'«assenso della Santa Sede e sempre che non abbiano carattere locale» (art. 9, legge n. 222 del 1985). È stata fatta salva, però, la possibilità di riconoscere civilmente ma secondo le regole di diritto comune tanto le associazioni private di fedeli, quanto quelle pubbliche che difettino dei requisiti appena detti, o che, pur avendoli, scelgano il percorso ordinario per l'acquisto della personalità giuridica. La legge n. 222 dedica un'apposita previsione anche a quest'ultimo insieme di associazioni, dando rilevanza e protezione civile alla loro origine confessionale, che deve essere certificata²⁷, e ai loro profili di religiosità. L'art. 10 della legge n. 222 prevede, infatti, che le associazioni cattoliche di fedeli riconosciute in base alle norme ordinarie restano «in tutto regolate dalle leggi civili, salvi la competenza dell'autorità ecclesiastica circa la loro attività di religione o di culto e i poteri della medesima in ordine agli organi statuari».

Gli esempi proposti sono utili per sottolineare, ancora una volta, la scelta di fondo operata in sede pattizia: quella volta a ben identificare, e quindi delimitare, l'insieme degli enti riconoscibili come ecclesiastici dallo Stato, in quanto tali destinatari di una disciplina speciale, derogatoria rispetto alla disciplina valevole per le altre persone giuridiche del libro I del codice civile. Va del pari sottolineato, ancora una volta, che tale scelta interessa la disciplina di tutti gli enti religiosi di cui si occupano i testi pattizi, comprese dunque le intese. Anch'esse distinguono varie tipologie di enti, alcuni dei quali sono espressione della struttura fondamentale della confessione di riferimento ed il cui riconoscimento civile avviene in base a procedure specifiche. È il caso, ad esempio, delle comunità ebraiche, di cui all'art. 18 della legge di approvazione n. 101 del 1989, o anche delle comunità luterane, di cui agli artt. 17-18 della legge di approvazione n. 520 del 1995.

2.1. Il procedimento di riconoscimento della personalità giuridica. Regole speciali e di diritto comune

Quanto appena detto aiuta ad evidenziare le distinzioni tra gli enti religiosi pattizi che interessano la procedura prevista per il riconoscimento civile ed il riscontro dei requisiti al riguardo necessari. Almeno in parte, tale

²⁷ La domanda di riconoscimento deve essere infatti accompagnata dall'atto di assenso della competente autorità ecclesiastica, da cui devono risultare «anche i poteri dell'autorità medesima in ordine agli organi statuari». Cfr. gli articoli 2, comma 3, e 6, comma 3, del dpr. n. 33 del 1987.

riscontro è di mera legittimità, poiché si esaurisce nella rilevazione della sussistenza dei requisiti richiesti dalle leggi di derivazione pattizia. È quanto può dirsi, ad esempio, con riguardo all'erezione o all'approvazione dell'ente da parte dell'autorità confessionale di riferimento, alla sede in Italia, nonché alla presentazione della domanda da parte del rappresentante legale dell'ente. Invece il riscontro di altri requisiti apre a valutazioni di merito, più o meno ampie. E questo è senz'altro il caso del requisito finalistico.

Preliminarmente va detto che le norme di derivazione pattizia prevedono più percorsi e/o modalità di riconoscimento della personalità giuridica degli enti religiosi. Al riguardo, infatti, è possibile distinguere tra un procedimento abbreviato, uno ordinario e un riconoscimento per legge.

Tutti i testi pattizi si preoccupano, anzitutto, di confermare la personalità giuridica degli enti religiosi già riconosciuti civilmente, alcuni dei quali vantano una personalità giuridica *per antico possesso* di stato. È il caso, ad esempio, della Tavola valdese (art. 12 della legge di approvazione n. 449 del 1984). Vi sono poi enti che hanno ricevuto il *riconoscimento per legge*, la gran parte dei quali ha carattere e rilevanza istituzionale, nel senso che è incluso nella struttura fondamentale della confessione. È il caso della Conferenza episcopale italiana (CEI) (art. 13 della legge n. 222 del 1985), come anche delle comunità territoriali ebraiche (di cui all'art. 18 della legge n. 101 del 1989) e luterane (di cui all'art. 17 della legge n. 520 del 1995). E altrettanto vale, ad esempio, per gli enti elencati nell'art. 14 della legge n. 517 del 1988, di approvazione dell'intesa con le Assemblee di Dio in Italia (ADI), le quali, tra l'altro, hanno scelto di prevedere un numero chiuso di enti «ecclesiastici aventi finalità di culto» riconosciuti civilmente. Pertanto la legge di approvazione della loro intesa non prevede regole procedurali per il futuro.

Con riguardo agli enti cattolici, la legge n. 222 ha delineato anche un procedimento semplificato, altrimenti detto *abbreviato*, per un insieme di enti, come le diocesi, le parrocchie e gli istituti per il sostentamento del clero (artt. 21, comma 1, 22, comma 3, 24). Essi fanno tutti parte della struttura fondamentale della Chiesa²⁸ e sono stati oggetto di riforme all'interno dell'ordinamento canonico, nel quale sono divenuti nuovi centri d'imputazione giuridica in sostituzione di altri (gli ex benefici parrocchiali e le mense vescovili). Con la legge n. 222 si è provveduto, in sostanza, a dare seguito e corrispondenza civile ai nuovi centri d'imputazione giuridica della Chiesa cattolica. Questo spiega, tra l'altro, la natura transitoria del procedimento c.d. abbreviato previsto per gli enti prima citati, se istituiti

²⁸ Spiega in tal senso il ricorso al processo di riconoscimento abbreviato A. BETTETINI, *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto*, Giuffrè, Milano 2019, pp. 55-56.

dalla competente autorità ecclesiastica entro il 30 settembre 1986. Tali enti hanno acquisito la personalità giuridica civile con decreto del Ministro dell'Interno, emanato a seguito della ricezione dei provvedimenti canonici (così, l'art. 29 della legge n. 222 del 1985, in riferimento alle diocesi e alle parrocchie). Il regolamento di esecuzione della legge n. 222 ha precisato al riguardo che per il riconoscimento civile dei provvedimenti canonici adottati dopo la data indicata si sarebbero applicate «le procedure ordinarie previste per il riconoscimento, la trasformazione, la soppressione degli enti ecclesiastici» (art. 14, dpr. n. 33 del 1987).

Arrivando quindi al *procedimento ordinario*, esso si attiva con la domanda di riconoscimento effettuata da chi rappresenta l'ente secondo le norme confessionali, oppure dalla stessa autorità religiosa competente²⁹, e si conclude con il decreto del Ministro dell'Interno. La procedura ormai standardizzata ha preso avvio dalle fonti di regolamentazione degli enti cattolici (legge n. 222 del 1985 e dpr. n. 33 del 1987). In origine, queste fonti prevedevano che il riconoscimento fosse concesso con «decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato» (art. 1, legge n. 222 del 1985). Tali previsioni hanno risentito di alcune riforme operate in sede di legislazione unilaterale, le quali, da una parte, hanno escluso il ricorso al dpr. per una serie di atti amministrativi, attribuendone la competenza ai ministeri di volta in volta interessati (art. 1 e 2, legge n. 13 del 1991); dall'altra parte, hanno superato l'obbligatorietà del ricorso al parere del Consiglio di Stato (art. 17, comma 26, legge n. 127 del 1997). Queste nuove regole hanno trovato spazio nelle intese stipulate successivamente alla loro entrata in vigore (quindi dopo il 1991 e 1997)³⁰. Mentre per quanto riguarda gli enti cattolici è intervenuto nel 1998 uno scambio di note diplomatiche tra l'Italia e la Santa Sede, con il quale le due Parti hanno preso atto delle modifiche introdotte nell'ordinamento italiano, convenendo sul carattere meramente procedurale della disciplina concernente la forma dell'atto amministrativo attributivo della personalità giuridica (decreto ministeriale in luogo del dpr.). Al tempo stesso, le due Parti hanno considerato superata l'obbligatorietà del parere del Consiglio

²⁹ Cfr. ad esempio, l'art. 3 della legge n. 222 del 1985 per gli enti cattolici; l'art. 24 della legge n. 516 del 1988, per gli enti avventisti; l'art. 11 della legge n. 245 del 2012, per gli enti buddhisti dell'UBI; l'art. 12 della legge n. 246 del 2012 per gli enti induisti.

³⁰ V., ad esempio, l'art. 19, comma 4, della legge n. 520 del 1995: qui si fa riferimento al decreto del Ministro dell'Interno per il riconoscimento degli enti confessionali luterani, ma si prevede ancora il ricorso al parere del Consiglio di Stato. Questo non figura più nelle intese stipulate dopo il 1997. V., ad esempio, l'art. 17, comma 4, della legge n. 127 del 2012, sulla procedura di riconoscimento degli enti mormoni.

di Stato, salva la possibilità di ricorrere a tale parere in presenza di casi particolarmente complessi³¹.

Come già detto, la procedura ordinaria prende avvio dalla domanda di riconoscimento da parte dall'ente (legale rappresentante o autorità confessionale). Indirizzata al Ministro dell'Interno, la domanda va presentata alla prefettura della provincia in cui l'ente ha sede (art. 2, dpr. n. 33 del 1987) e deve contenere i dati essenziali per l'identificazione dell'ente (denominazione, natura, fini, sede e rappresentante legale dell'ente). Ad essa vanno anche allegati diversi documenti, comprovanti il legame confessionale dell'ente (ovvero il suo «carattere ecclesiastico», come dice ad esempio l'art. 17, comma 2, della legge n. 127 del 2012, per gli enti mormoni), e il possesso di tutti i requisiti, sia generali che specifici, richiesti dalle norme di derivazione pattizia. Nell'istruire la domanda, la prefettura può chiedere l'ulteriore documentazione utile a chiarire meglio l'identità dell'ente (cfr. l'art. 4 del dpr. n. 33 del 1987); quindi trasmette gli atti istruttori al Ministro dell'Interno per il completamento della procedura e l'emanazione del decreto di riconoscimento.

Complessivamente, si tratta di un procedimento accentrato a livello statale, attraverso il quale si è voluto probabilmente «favorire la formazione, e il consolidamento, di criteri omogenei nella interpretazione e applicazione delle norme relative al riconoscimento degli enti»³². C'è, quindi, una differenza di rilievo rispetto al procedimento ordinario previsto per il riconoscimento delle persone giuridiche private cosiddette di diritto comune (associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato), di cui oggi si occupa il dpr. n. 361 del 2000³³. Questo, infatti, individua l'organo competente al riconoscimento della personalità giuridica nelle prefetture, ossia negli uffici territoriali del Governo, ma anche nelle regioni per gli enti che operano in ambito regionale e che andranno iscritti nel registro delle persone giuridiche istituito presso ciascuna regione. Ai fini del riconoscimento, il regolamento

³¹ Qualora il Consiglio di Stato dia parere positivo, il procedimento amministrativo si concluderà con il decreto di riconoscimento dell'ente da parte del Ministro dell'Interno. In presenza di un parere negativo, «e qualora il Ministro intenda comunque procedere nel senso del riconoscimento civile, si imporrebbe il ricorso al Consiglio dei ministri e, in caso di deliberazione positiva di quest'ultimo organo, il procedimento si concluderebbe con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo quanto disposto per casi analoghi e in via generale dall'art. 4, comma 2 della l. 12 gennaio 1991, n. 13». Così A. BETTETINI, *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto*, cit., pp. 44-45.

³² C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit., p. 243.

³³ Emanato in seguito alla legge di delega al Governo n. 59 del 1997, il dpr. n. 361 del 2000 è il «regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto».

del 2000 richiede «che siano state soddisfatte le condizioni previste da norme di legge o di regolamento per la costituzione dell'ente, che lo scopo sia possibile e lecito e che il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo». Il regolamento richiede quindi che l'autorità accerti l'inesistenza di «ragioni ostative» al riconoscimento dell'ente, il quale segue all'iscrizione del medesimo ente nel registro delle persone giuridiche³⁴, tenuto presso le prefetture e un tempo presso le cancellerie dei tribunali.

Rispetto al passato, il dpr. del 2000 ha accelerato la procedura di riconoscimento, prevedendo termini brevi per il suo completamento e dando vita a un procedimento a carattere prevalentemente omologatorio³⁵, senza spazi e controlli sulla meritevolezza o opportunità dello scopo. Ma il dpr. ha precisato anche che «nulla è innovato» per gli enti riconoscibili come ecclesiastici in base alle norme di derivazione pattizia (art. 9, comma 2). Le quali – come prima accennato – prevedono un procedimento accentrato a livello statale e l'accertamento di particolari requisiti per il riconoscimento dell'ente³⁶. La differenza più apprezzabile tra il procedimento pattizio e quello ordinario riguarda senz'altro la rilevazione del requisito finalistico dell'ente confessionale, da effettuare in base agli schemi delineati negli accordi: quelli, già ricordati, che concernono l'essenzialità dei fini di religione o di culto e la corrispondenza tra fini e attività dell'ente, distinguendo, «agli effetti civili», tra attività di religione o di culto, da un lato, e attività «diverse», dall'altro lato. Altra differenza di rilievo rispetto al procedimento ordinario riguarda poi il riscontro dei requisiti specifici di dati enti, alcuni dei quali si prestano ad apprezzamenti discrezionali da parte dell'amministrazione ai fini del riconoscimento dell'ente. Basti ricordare quanto detto a proposito delle fondazioni di culto e della loro «rispondenza alle esigenze religiose della popolazione» (art. 12 della legge n. 222 del 1985).

³⁴ Cfr. l'art. 1, del dpr. n. 361 del 2000. Qualora l'autorità accerti ragioni ostative o documentazione insufficiente ne dà comunicazione ai richiedenti entro 120 giorni dalla presentazione della domanda; e se negli ulteriori 30 giorni l'autorità non comunica ai richiedenti il motivato diniego o non provvede all'iscrizione «questa si intende negata» (art. 1, comma 6).

³⁵ Cfr. M. BASILE, *Le persone giuridiche*, Giuffrè, Milano 2020, pp. 226-228. Per la giurisprudenza la procedura d'iscrizione dell'ente nel registro delle persone giuridiche non comprende valutazioni discrezionali, «essendo posto in essere un mero controllo estrinseco in ordine al rispetto delle norme procedurali poste dalla legge e dallo statuto. Così Tar, sez. I, Roma 7 aprile 2018, n. 3868.

³⁶ C'è chi ha parlato di procedimento più oneroso, arrivando anche a prospettare ricadute discriminatorie in danno degli enti religiosi pattizi rispetto a quelli di diritto comune. Cfr. A. BETTETINI, *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto*, cit., pp. 59 ss.

2.2. *L'obbligo dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche. La rilevanza civile dei controlli confessionali e i suoi limiti*

Si è detto all'inizio che gli enti religiosi civilmente riconosciuti sono variamente denominati nei testi pattizi (enti ecclesiastici, enti ebraici, enti luterani civilmente riconosciuti, e così via). Tutti comunque, una volta riconosciuti, devono iscriversi nel registro delle persone giuridiche, tenuto presso le prefetture, come previsto in generale per le altre persone giuridiche private dall'art. 1 del dpr. n. 361 del 2000, che mira così a soddisfare esigenze di pubblicità e conoscenza dell'identità dell'ente da parte dei terzi.

Come già ricordato, il dpr. non ha innovato la disciplina pattizia degli enti religiosi; ha aggiunto però che, nei confronti di tali enti, trovano comunque applicazione «le disposizioni contenute negli articoli 3 e 4», concernenti la composizione del registro e il contenuto delle iscrizioni³⁷. In particolare, l'art. 4 del dpr. stabilisce che nel registro devono essere indicati «la data dell'atto costitutivo, la denominazione, lo scopo, il patrimonio, la durata, qualora sia stata determinata, la sede della persona giuridica e il cognome, il nome e il codice fiscale degli amministratori, con menzione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza³⁸. Dal canto loro, le fonti pattizie dispongono che dal registro delle persone giuridiche devono risultare, oltre alle indicazioni prescritte dalle norme ordinarie vigenti in materia, anche le norme di funzionamento ed i poteri degli organi di rappresentanza dell'ente. Così prevede, ad esempio, l'art. 13, comma 2, della legge n. 245 del 2012, di approvazione dell'intesa con l'UBI³⁹; mentre per gli enti cattolici il regolamento del 1987, n. 33, stabilisce che, «ove manchi uno statuto approvato agli effetti civili e contenente le norme di funzionamento dell'ente e i poteri degli organi di rappresentanza, deve essere prodotto un attestato della Santa Sede o del vescovo diocesano dal quale risultino tali

³⁷ Da segnalare che i passaggi appena ricordati del dpr. n. 361 del 2000 possono servire a colmare il silenzio della legge di approvazione dell'intesa con la Tavola valdese (l. n. 449 del 1984), che, diversamente dalle altre leggi di approvazione delle intese, non fa riferimento all'iscrizione degli enti nel registro delle persone giuridiche. Cfr. E. VITALI e A.G. CHIZZONITI, *Diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano 2020, p. 131.

³⁸ Il medesimo articolo prevede inoltre che nel registro siano iscritte anche «le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto, il trasferimento della sede e l'istituzione di sedi secondarie, la sostituzione degli amministratori, con indicazione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza, le deliberazioni di scioglimento, i provvedimenti che ordinano lo scioglimento o accertano l'estinzione, il cognome e nome dei liquidatori e tutti gli altri atti e fatti la cui iscrizione è espressamente prevista da norme di legge o di regolamento».

³⁹ Altrettanto prevedono la legge n. 222 del 1985 (art. 5) e tutte le leggi di approvazione delle intese.

elementi» (art. 15, comma 4).

Anche queste previsioni tendono a soddisfare le esigenze di pubblicità e di tutela dei terzi che valgono, in generale, per le persone giuridiche private; esse però tengono conto anche delle peculiarità di struttura e di organizzazione degli enti pattizi, come definite in sede confessionale, le quali erano «in precedenza praticamente sconosciute»⁴⁰. Sia per rimediare agli inconvenienti registrati in passato, sia per favorire la piena messa a regime della nuova regola dell'iscrizione, la legge del 1985, n. 222, ha previsto una sorta di periodo transitorio. Infatti, ha stabilito che gli enti già riconosciuti prima della sua entrata in vigore si sarebbero dovuti iscrivere nel registro delle persone giuridiche entro il 3 giugno 1987 (art. 6), indicando poi termini ancora più brevi (30 settembre 1986) per la Conferenza episcopale italiana, riconosciuta dalla 222, ora invece poco più lunghi (31 dicembre 1989) per le diocesi, le parrocchie e gli istituti per il sostentamento del clero, cioè per le strutture – già richiamate – oggetto di riforme in sede canonica e costituenti nuovi enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Per sollecitare l'iscrizione, la legge n. 222 ha quindi stabilito che tali enti non avrebbero potuto concludere negozi giuridici finché non avessero provveduto all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche. Così ha disposto l'art. 6, comma 3, della legge n. 222 e in termini analoghi si sono espresse diverse leggi di approvazione delle intese, prevedendo anch'esse un periodo transitorio di limitazione della capacità d'agire dell'ente sino alla sua iscrizione nel registro delle persone giuridiche⁴¹. Al riguardo va ricordato che le regole di diritto comune attualmente vigenti non prevedono più «sanzione alcuna nel caso di mancata iscrizione, se non quelle di cui all'art. 35 cod. civ.», le quali «si limitano a sanzionare in via amministrativa i liquidatori e gli amministratori che non provvedono alle iscrizioni previste»⁴². Questa regola va qui ricordata

⁴⁰ C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit., p. 249.

⁴¹ Cfr., ad esempio, per gli enti mormoni l'art. 19, comma 1, della legge n. 127 del 2012, in riferimento agli enti riconosciuti, che devono iscriversi entro due anni dall'entrata in vigore della legge «ove già non iscritti». In senso analogo cfr. l'art. 19 della legge n. 128 del 2012, per l'ente Fondazione apostolica della Chiesa apostolica in Italia; l'art. 13 della legge n. 245 del 2012 per gli enti dell'UBI; l'art. 14 della legge n. 246 del 2012 per gli enti induisti; l'art. 18, comma 3, in connessione all'art. 14, comma 1, della legge n. 126 del 2012 per dati enti ortodossi; l'art. 24, commi 1 e 5, della legge n. 101 del 1989 per enti ebraici; l'art. 18 della legge n. 517 del 1988 per gli enti delle Assemblee di Dio in Italia; l'art. 26, commi 3 e 4, della legge n. 516 del 1988, per un insieme di enti avventisti; l'art. 24 della legge n. 520 del 1995 per dati enti luterani.

⁴² Così F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 298: qui si ricorda che la regola introdotta dalla legge n. 222 era diversa rispetto a quella prevista dall'allora vigente art. 33 cod. civ. per il quale, in caso di mancata iscrizione delle persone giuridiche private, gli

perché è quella che può ritenersi applicabile anche agli enti pattizi una volta finito il periodo transitorio prima richiamato, tenendo conto anche di quanto puntualizzato in alcune intese. In particolare nell'intesa con l'UCEI si precisa che «all'Unione, alle Comunità e agli altri enti ebraici civilmente riconosciuti non può essere fatto, ai fini della registrazione, un trattamento diverso da quello previsto per le persone giuridiche private»⁴³.

Comunque sia, attraverso la registrazione, gli accordi hanno garantito la conoscenza delle strutture confessionali, ponendo così anche un preciso limite alla operatività, e possibilità di espansione, di una regola-cardine della condizione giuridica degli enti pattizi: quella in base alla quale la gestione e l'amministrazione dei beni degli enti confessionali sono soggette al controllo delle competenti autorità religiose, senza ingerenze da parte dello Stato.

Si tratta di una regola coerente con il principio ordinamentale di distinzione degli ordini propri dello Stato e delle chiese, e quindi del principio «di non ingerenza dello Stato nelle questioni interne alle confessioni religiose»⁴⁴. La regola pattizia tiene conto del legame organico degli enti con le confessioni e, per così dire, bilancia la non ingerenza statale con la pubblicità, ovvero con la possibilità di conoscenza delle norme di governo e funzionamento di tali enti. In questo senso, essa riprende e replica la regola civilistica generale valida per gli enti riconosciuti, in base alla quale non sono opponibili a terzi in buona fede le limitazioni del potere di rappresentanza che non siano state previamente registrate (art. 19 cod. civ.).

Tuttavia, la legge n. 222 del 1985 ha introdotto un'esplicita eccezione a tale regola codicistica, escludendo l'opponibilità a terzi, che non ne fossero a conoscenza, delle limitazioni dei poteri di rappresentanza o dell'omissione di controlli canonici non risultanti dal registro delle persone giuridiche *oppure* dal codice di diritto canonico. Questa disposizione ha fatto così rinvio non solo ad una fonte pubblica civile, ma anche ad una fonte tutta interna all'ordinamento canonico, intensificando gli oneri di conoscenza a carico dei terzi, chiamati ad accertare fatti e/o elementi ulteriori rispetto a quelli risultanti dalle fonti civili ordinarie di pubblicità. Gli oneri a carico dei terzi sono stati peraltro alleviati, almeno in parte, dal regolamento di esecuzione della legge n. 222, il quale ha dettato disposizioni apposite per assicurare la conoscibilità dei provvedimenti canonici che stabiliscono quali atti siano di ordinaria o straordinaria amministrazione e quale sia l'organo al riguardo competente. Per l'art. 11 del dpr. 33 del 1987, la Conferenza

amministratori rispondevano, personalmente e in solido con la persona giuridica, delle obbligazioni assunte.

⁴³ Art. 24, comma 4, legge n. 101 del 1989.

⁴⁴ C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 350.

episcopale italiana è tenuta a comunicare al Ministero dell'Interno, entro 30 giorni dalla loro promulgazione, i provvedimenti canonici con i quali la Santa Sede (ai sensi del can. 638, §3) e la stessa Conferenza episcopale (ai sensi dei canonici 1277, 1292, §2, e 1295) determinano, rispettivamente, il limite di competenza per valore e l'individuazione degli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione. Tutto ciò per far sì che «chiunque vi abbia interesse» possa chiedere alla prefettura del luogo in cui risiede copia delle deliberazioni vigenti al momento della richiesta.

Anche tali previsioni concorrono così a precisare a quali condizioni i controlli confessionali (e quindi l'eventuale invalidità o inefficacia canonica dell'agire negoziale) potranno acquistare rilevanza civile, rendendo operativa la regola ricordata, secondo la quale la gestione ordinaria e gli atti di straordinaria amministrazione degli enti confessionali si svolgono sotto il controllo delle competenti autorità religiose, senza ingerenza da parte dello Stato.

Pur con diverse formulazioni, questa regola-cardine della condizione giuridica degli enti confessionali trova posto pressoché in tutti i testi di derivazione pattizia⁴⁵ e può aiutare a spiegare un'altra regola fondamentale presente in tali testi. I quali non escludono né precludono che l'ente confessionale civilmente riconosciuto possa svolgere anche «attività diverse» da quelle di religione o di culto, ma stabiliscono che alle attività «diverse» si applicheranno le leggi dello Stato ad esse relative ed il regime tributario previsto per le medesime⁴⁶.

Anche questa è una regola del tutto coerente con il principio ordinamentale di distinzione degli ordini di competenza rispettivamente propri dello Stato e delle chiese. Diversi accordi si preoccupano comunque di precisare che l'applicazione delle norme di diritto comune avverrà nel rispetto «della struttura e delle finalità» degli enti pattizi civilmente riconosciuti (v. ad esempio l'art. 7, comma 3, del nuovo Concordato)⁴⁷,

⁴⁵ Si veda da ultimo l'art. 14 della legge n. 130 del 2016, di approvazione dell'Intesa con la Soka Gakkai. La regola citata nel testo non compare nelle leggi n. 245 e 246 del 2012, rispettivamente di approvazione dell'Intesa con l'Unione buddhista italiana e con l'Unione induista italiana. Quella regola non figura neppure nell'Intesa conclusa il 19 luglio 2019 tra lo Stato e l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra», non ancora approvata con legge.

⁴⁶ Da segnalare il rinvio anche alla normativa europea per le attività «diverse» svolte degli enti della Soka Gakkai (art. 13, comma 3, legge n. 130 del 2016).

⁴⁷ L'inciso appena richiamato nel testo non figura nelle norme concernenti gli enti luterani (art. 25, comma 2, legge n. 520 del 1995), ebraici (art. 27, comma 2, legge n. 101 del 1989), mormoni (art. 23, comma 2, legge n. 126 del 2012), buddhisti dell'UBI (art. 15, comma 2, legge n. 245 del 2012) e induisti (art. 16, comma 2, legge n. 246 del 2012), nonché nell'Intesa con l'Associazione Chiesa d'Inghilterra (art. 8, comma 3).

ovvero nel rispetto della loro identità giuridica⁴⁸. Per gli enti cattolici il dpr. n. 33 del 1987 dispone inoltre che, qualora l'ente ecclesiastico svolga attività per le quali è prescritta la tenuta di scritture contabili, dovranno essere osservate «le norme circa tali scritture relative alle specifiche attività esercitate» (art. 8).

Per quanto esplicitata per gli enti cattolici, questa disposizione interessa in realtà tutti gli enti confessionali civilmente riconosciuti, nel senso che può considerarsi comunque compresa nel rinvio al diritto comune operato dai testi pattizi: in effetti essa semplicemente ribadisce che nello svolgimento di attività «diverse» da quelle religioso-culturali gli enti confessionali civilmente riconosciuti sono soggetti alle regole ordinarie previste per le altre persone giuridiche che svolgono le medesime attività.

2.3. Modificazioni e estinzione degli enti religiosi civilmente riconosciuti

Vi è un'altra regola fondamentale che concorre a definire la condizione giuridica degli enti confessionali civilmente riconosciuti: è quella relativa alla persistenza nel tempo dei requisiti che stanno alla base del loro riconoscimento civile e quindi delle ragioni della disciplina speciale ad essi riservata.

Si appena è detto dell'impegno statale di non ingerenza nella gestione ordinaria e straordinaria di tali enti e delle condizioni cui è subordinata la rilevanza civile dei controlli confessionali. L'impegno statale interessa l'agire e la vita dell'ente e, naturalmente, presuppone che il medesimo ente mantenga inalterate nel tempo le sue caratteristiche originarie. Per meglio dire, l'impegno statale di non ingerenza presuppone e richiede che vi sia sempre «corrispondenza effettiva tra scopo e mezzo, tra forma assunta o esibita e sostanza reale»⁴⁹, risultando altrimenti irragionevole il persistere

⁴⁸ Alcune disposizioni degli accordi possono aiutare a chiarire la portata della regola pattizia richiamata nel testo. È il caso, ad esempio, dell'art. 7 della legge 449 del 1984 di approvazione dell'Intesa con la Tavola valdese: tale art. stabilisce che gli ospedali evangelici nominativamente indicati «non sono tenuti a disporre il servizio di assistenza religiosa cattolica previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1969, n. 129»; aggiunge comunque che «l'assistenza spirituale ai ricoverati di qualsiasi confessione religiosa è assicurata nei detti ospedali, senza limiti di orario, a cura della direzione dell'ospedale, tramite gli organi di ciascuna confessione religiosa e ad esclusivo carico dei medesimi». Analoga previsione è contenuta nell'art. 29, ultimo comma, della legge 101 del 1989, di approvazione dell'Intesa con UCEI. Considerazioni più specifiche valgono per le attività imprenditoriali eventualmente svolte dagli enti confessionali civilmente riconosciuti e su cui si ritornerà nel successivo paragrafo 5.

⁴⁹ S. BERLINGÒ, *Le basi del nuovo regime*, in *Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici*, a cura di A. Casiraghi, Vita e pensiero, Milano 1993, p. 26.

della disciplina speciale prevista dalle norme di derivazione pattizia.

Alcune di queste norme mirano proprio a monitorare e garantire quella che può definirsi la coerenza istituzionale dell'ente. Esse infatti prendono in considerazione l'eventuale alterazione delle caratteristiche originarie del medesimo ente dopo il suo riconoscimento civile. Alcune norme prevedono così che ogni *mutamento sostanziale* «nel fine, nella destinazione dei beni e nel modo di esistenza di un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto» acquista efficacia civile mediante riconoscimento con decreto del Ministro dell'Interno. Qualora invece tale mutamento comporti la perdita di uno dei requisiti prescritti per il riconoscimento dell'ente, questo potrà essere revocato con decreto del Ministro dell'Interno, sentita l'autorità ecclesiastica.

Entrambe le ipotesi appena prospettate sono contemplate all'art. 19, commi 1 e 2, della legge n. 222 del 1985; e previsioni analoghe si trovano nei vari testi di derivazione pattizia, pur con qualche variazione di formula⁵⁰.

Nella prima ipotesi è necessaria un'iniziativa dell'autorità confessionale, qualora essa intenda fare acquistare rilevanza civile ai mutamenti sostanziali nel fine, nella destinazione dei beni e nel modo di esistenza dell'ente riconosciuto. Il mutamento nel «modo di esistenza» può riguardare, ad esempio, la modifica della denominazione dell'ente. Invece il mutamento nella «destinazione dei beni» può riguardare, ad esempio, la costituzione di masse patrimoniali distinte all'interno dello stesso ente⁵¹. Mentre il mutamento del «fine» può riguardare, ad esempio, il caso di un ente cattolico che, con provvedimento dell'autorità competente, abbia convertito l'originario fine, ad esempio dell'esercizio del culto, in un altro fine, ad esempio in quello missionario, anch'esso compreso tra quelli religiosoculturali agli effetti civili, ex art. 16, lett. a), della legge n. 222 del 1985.

Tutti i mutamenti appena prefigurati vanno apprezzati in base ai parametri che presiedono al riconoscimento civile dell'ente. Pertanto, essi sono possibili se ed in quanto non compromettano la configurazione fondamentale dell'ente pattizio, cioè quella che ne ha giustificato in origine il riconoscimento. Qualora, invece, il mutamento investa tale configurazione, facendo venire meno uno dei requisiti del riconoscimento civile, allora questo potrà essere *revocato*. «Così è nel caso in cui il fine di religione o di culto si sia esaurito, o sia divenuto del tutto marginale rispetto al complesso delle attività dell'ente, ovvero quando le attività profane (ad esempio quelle commerciali) si siano sviluppate a tal punto da divenire incompatibili con

⁵⁰ Si veda, ad esempio, l'art. 12, comma 7, della legge n. 449 del 1984, che fa riferimento al mutamento dei fini degli enti valdesi, prevedendo la revoca del loro riconoscimento civile.

⁵¹ Cfr. al riguardo F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 306. Cfr. anche quanto si dirà al paragrafo 4, a proposito del cosiddetto 'ramo sociale' degli enti religiosi civilmente riconosciuti.

la natura confessionale dell'ente»⁵². Nel caso della revoca, l'iniziativa fa capo al Ministero dell'Interno, sentita l'autorità confessionale⁵³.

È ancora diversa l'ipotesi della *soppressione* o della *estinzione* dell'ente, che siano disposte dalla competente autorità religiosa e che possono diventare efficaci nell'ordinamento civile solo a seguito dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche del relativo provvedimento confessionale, quello appunto di soppressione o estinzione dell'ente. Al riguardo le norme pattizie richiedono che tale provvedimento sia trasmesso al Ministero dell'Interno, il quale, con proprio decreto, ne dispone l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche e provvede alla devoluzione dei beni dell'ente estinto o soppresso, tenendo conto delle indicazioni confessionali, ma facendo comunque salvi la volontà dei disponenti, i diritti dei terzi e le disposizioni statutarie. Così prevede l'art. 20 della legge n. 222 e altrettanto prevedono le leggi di approvazione delle intese ad oggi stipulate⁵⁴.

3. *Gli istituti di culto secondo la normativa del 1929-1930 sui «culti ammessi» nello Stato*

Quanto sinora rilevato consente di parlare di una sostanziale omogeneità di disciplina per gli enti confessionali civilmente riconosciuti di cui si occupano gli accordi conclusi dallo Stato con più confessioni religiose. Tale omogeneità può essere sinteticamente riassunta: a) nella tutela delle peculiarità e dell'autonomia, sia strutturale che finalistica, degli enti confessionali, alla luce delle direttive costituzionali di distinzione degli ordini di competenza civile e religiosa; b) nella larga specialità di disciplina rispetto alle regole ordinarie previste per le altre persone giuridiche private.

Tali note e/o caratteristiche di disciplina non riguardano però tutti gli enti con «carattere ecclesiastico», cioè tutti gli enti legati a confessioni religiose. Esse riguardano essenzialmente gli enti cosiddetti pattizi.

Presenta altre note la disciplina attualmente applicabile agli enti delle confessioni prive di intese con lo Stato, ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost. (cfr. Cap. I). Tali sono gli istituti di culto di cui occupano le norme sui

⁵² C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 354.

⁵³ Il regolamento del 1987, n. 33, prevede che siano comunicati all'autorità religiosa competente «gli elementi da cui risulta che è venuto meno qualcuno dei requisiti prescritti per il riconoscimento dell'ente» (art. 13, comma 2).

⁵⁴ Si veda, ad esempio, l'art. 15, commi 3 e 4, della legge 130 del 2016, di approvazione dell'Intesa con la Soka Gakkai.

«culti ammessi nello Stato» del 1929-1930 (legge n. 1159 del 1929 e regio decreto di attuazione n. 289 del 1930). Nel loro insieme, esse riflettono l'atteggiamento di sfavore del regime politico di allora verso le confessioni diverse dalla cattolica; un atteggiamento in alcune parti così accentuato da incorrere presto nelle censure della Corte costituzionale, a tutela in particolare della libertà di culto (cfr. Cap. III). Ad esprimere sfavore è già la complessa procedura delineata dalle norme del 1929-1930 per il riconoscimento degli istituti di culto acattolico e che oggi risulta abbastanza distante sia da quella pattizia, sia da quella ordinaria, di cui al dpr. n. 361 del 2000. Come ricordato anche in altre parti (Cap. III), essa prevede, oltre al parere del Consiglio di Stato, l'intervento di un organo politico come il Consiglio dei Ministri. E se il ricorso al parere del Consiglio di Stato è diventato ormai facoltativo anche per la procedura di cui alle norme sui «culti ammessi»⁵⁵, invece resta fermo il passaggio presso il Consiglio dei ministri; e il decreto di riconoscimento di un istituto di culto acattolico ha ancora la forma del dpr., non quella del decreto ministeriale (Ministro dell'Interno) prevista per gli enti pattizi⁵⁶.

Si tratta di una procedura complessivamente contrassegnata da una forte discrezionalità e da ampi poteri di controllo sull'ente da parte dell'organo competente a concedere il riconoscimento. L'art. 2 della legge del 1929 prevede che nel decreto di riconoscimento possano essere inserite «norme speciali per l'esercizio della vigilanza e del controllo da parte dello Stato». Dal canto suo, il regio decreto del 1930 aggiunge e specifica che, oltre a tali norme speciali, gli istituti acattolici sono soggetti alla vigilanza e tutela governativa, attraverso il Ministero dell'Interno, che può ordinare visite e ispezioni (art. 13). Quando poi «siano accertate, comunque, gravi irregolarità nell'amministrazione di tali istituti ovvero quando l'amministrazione non sia in grado di funzionare», allora il Ministro dell'Interno «può sciogliere l'amministrazione medesima e nominare un commissario governativo per la temporanea gestione» (art. 14). Inoltre, in qualunque tempo, il Ministro può dichiarare con decreto la nullità di atti o deliberazioni contenenti violazioni di legge o di regolamenti (art. 15).

Si è di fronte dunque a poteri estesi e penetranti, che – come già detto – segnano una distanza netta tra la disciplina degli istituti di culto acattolico e quella pattizia degli enti confessionali; ma soprattutto esse paiono distanti

⁵⁵ Si ricordi quanto detto a proposito della legge n. 127 del 1997, che ha abrogato le disposizioni concernenti il ricorso in via obbligatoria al parere del Consiglio di Stato. Tale legge ha fatto salvi alcuni casi, tra i quali non ha comunque ricompreso il riconoscimento degli enti di culto di cui alla legge n. 1159 del 1929.

⁵⁶ A. BETTETINI, *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto*, cit., p. 56.

dalla previsione costituzionale, di cui all'art. 20 Cost., secondo il quale – è il caso di ricordare – il carattere ecclesiastico e il fine di religione e di culto non possono essere causa di speciali trattamenti di sfavore. Gli aspetti più aspri e arcigni delle norme del 1929-1930 sono stati di fatto temperati e/o neutralizzati in sede di prassi amministrativa, tendente a conformarsi ai principi costituzionali⁵⁷. Ma non per questo la sopravvivenza delle norme citate risulta meno stridente con il quadro costituzionale di riferimento per la disciplina del fenomeno religioso.

Sul piano procedurale, il riconoscimento può essere chiesto da qualunque interessato. La domanda va indirizzata al Ministro dell'Interno e presentata alla prefettura competente per territorio. Essa deve essere corredata dallo statuto dell'ente, «da cui risultino lo scopo, gli organi dell'amministrazione, le norme di funzionamento di esso, i mezzi finanziari dei quali dispone per il raggiungimento dei propri fini» (art. 10 del regio decreto del 1930)⁵⁸. Vale la pena di segnalare che le norme del 1929-1930 tacciono sull'iscrizione degli istituti di culto nel registro delle persone giuridiche; e il dpr. n. 361/2000 ha precisato che restano salve, oltre alle discipline di derivazione pattizia sugli enti confessionali civilmente riconosciuti, anche «le altre norme speciali derogatorie rispetto alla disciplina delle persone giuridiche di cui al libro I, titolo II, del codice civile, alle relative disposizioni di attuazione e alle norme del presente regolamento» (art. 9, comma 3). Le disposizioni civili sulla registrazione esprimono comunque esigenze giuridiche fondamentali di pubblicità e tutela dei terzi. E questo potrebbe bastare per ritenerle idonee a colmare i silenzi di date discipline speciali. Così è stato detto a proposito del silenzio delle norme pattizie sugli enti valdesi in merito alla loro iscrizione nel registro delle persone giuridiche⁵⁹; e altrettanto può dirsi per gli istituti di culto di cui alla normativa del 1929-1930⁶⁰.

Va ricordato, infine, che norme ancora diverse valgono per gli enti di culto civilmente riconosciuti in un altro Stato, ove hanno sede, quando essi

⁵⁷ Cfr. S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, cit., pp. 70-71.

⁵⁸ Per l'art. 10, u. c., del regolamento n. 289 del 1930, con il decreto di erezione dell'ente «può stabilirsi che il legittimo rappresentante dell'ente sia cittadino italiano. In ogni caso, però, il legittimo rappresentante dell'ente deve avere il domicilio» in Italia.

⁵⁹ Cfr. la nota 37.

⁶⁰ Cfr. peraltro la Circolare del 16 gennaio 2001, n. 126, del Ministero dell'Interno - Direzione generale degli affari dei culti. Da parte ministeriale si è precisato comunque che la piena capacità negoziale dell'ente si fonda sul decreto di riconoscimento, per cui la mancata iscrizione dell'ente nel registro delle persone giuridiche non incide sulla validità degli atti compiuti. Così è stato precisato dal Direttore della Divisione Affari dei Culti diversi dal cattolico del Ministero dell'Interno, con nota del 27 giugno 1998, Prot. n. 328/FG/20/A.2. Lo ricorda A. BETTINI, *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto*, cit., p. 59.

operino in Italia. Tali enti sono considerati persone giuridiche anche nel territorio italiano e sono disciplinati «dalla legge dello Stato nel cui territorio è stato perfezionato il procedimento di costituzione». Tuttavia, si applica la legge italiana «se la sede dell'amministrazione è situata in Italia, ovvero se in Italia si trova l'oggetto principale di tali enti»⁶¹. Il riconoscimento della personalità giuridica può essere inoltre legato a convenzioni internazionali⁶²; e anche in tal caso, come in quello precedente, resta salvo il limite generale stabilito dalle nostre norme di diritto internazionale privato, secondo le quali «la legge straniera non si applica se i suoi effetti sono contrari all'ordine pubblico» (art. 16, comma 1, legge n. 218 del 1995).

4. Gli enti religiosi tra diritto pattizio e diritto comune: attività d'interesse generale e rami sociali dell'ente religioso civilmente riconosciuto

È appena il caso precisare che le norme ora citate hanno carattere generale, nel senso che si applicano a tutti gli enti con personalità giuridica straniera operanti in Italia; per tale ragione esse si applicano anche agli enti religiosi che presentino tali caratteristiche.

Qualcosa di simile può dirsi a proposito degli enti che presentano le note di cui all'art. 20 Cost. (hanno cioè il carattere ecclesiastico e/o il fine di religione o di culto), ma ai quali non sono applicabili né le norme pattizie né quelle sui culti ammessi del 1929-1930. Ciò può avvenire per diverse ragioni: perché si tratta di enti che non presentano i requisiti richiesti dagli

⁶¹ Così l'art. 25, comma 1, della legge n. 218 del 1995, che al comma 2 prosegue così: «In particolare sono disciplinati dalla legge regolatrice dell'ente: a) la natura giuridica; b) la denominazione o ragione sociale; c) la costituzione, la trasformazione e l'estinzione; d) la capacità; e) la formazione, i poteri e le modalità di funzionamento degli organi; f) la rappresentanza dell'ente; g) le modalità di acquisto e di perdita della qualità di associato o socio nonché i diritti e gli obblighi inerenti a tale qualità; h) la responsabilità per le obbligazioni dell'ente; i) le conseguenze delle violazioni della legge o dell'atto costitutivo». Al comma 3 del medesimo articolo si precisa che «i trasferimenti della sede statutaria in altro Stato e le fusioni di enti con sede in Stati diversi hanno efficacia soltanto se posti in essere conformemente alle leggi di detti Stati interessati». A livello ministeriale (Ministero dell'Interno) si è consolidata la prassi che prevede una sorta di «presa d'atto» dell'ente, ovvero un'indagine ricognitiva circa il possesso della personalità giuridica da parte dell'ente nell'ordinamento straniero, i fini e le attività conformi all'ordine pubblico, la sufficienza dei mezzi finanziari. Al riguardo cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 357.

⁶² Ciò avviene ad esempio in forza dell'art. 11 della legge n. 395 del 1949, che ha dato esecuzione al Trattato di amicizia, commercio e navigazione fra Italia e USA del 1948.

accordi⁶³; oppure perché si tratta di enti non riconosciuti, o non ancora riconoscibili ai sensi della normativa sui culti ammessi, ad esempio perché attivi solo in ambito locale, o perché ancora in via di consolidamento e strutturazione a livelli territoriali più ampi e/o diffusi nel contesto nazionale. È quanto può dirsi, in particolare, per le comunità religiose di nuovo insediamento o formazione nella nostra realtà sociale e territoriale.

Si tratta di un vasto insieme di entità religiose ai sensi dell'art. 20 Cost.. Alcune sono oggetto di speciali previsioni legislative di derivazione pattizia; la gran parte di esse invece è soggetta alle norme ordinarie, sia a quelle codicistiche più generali concernenti gli enti privati non profit, personificati o non, sia a quelle specifiche e di favore, che riguardano i medesimi enti impegnati in attività qualificate di interesse generale in sede legislativa.

Come appena detto, alcune entità sono oggetto di specifiche previsioni interne agli accordi Stato-chiese e stanno a cavallo tra gli enti religiosi c.d. pattizi e gli enti non profit di diritto comune. Ad alcune si è già fatto cenno. È il caso, in particolare, delle *associazioni di fedeli* previste all'art. 10 della legge n. 222 del 1985, cioè delle associazioni cattoliche non riconoscibili civilmente come enti ecclesiastici, perché prive dei requisiti, generali e specifici, richiesti al riguardo dalla legge n. 222 (cfr. par. 2). Può trattarsi, quindi, di associazioni che hanno una dimensione solo locale, eventualmente riconoscibili solo in ambito regionale (art. 6, comma 1, dpr. n. 33 del 1987), in base alle norme di diritto comune racchiuse nel dpr. n. 361 del 2000. Come recita l'art. 10 della legge n. 222, esse sono «in tutto regolate dalle leggi civili», ma resta salva «la competenza dell'autorità ecclesiastica circa le loro attività di religione o di culto e i poteri della medesima in ordine agli organi statutari». Si tratta quindi di un ente incardinato nell'organizzazione della Chiesa cattolica⁶⁴, destinatario di previsioni speciali proprio in ragione di tale incardinazione. A questa, infatti, la legge n. 222 connette l'esenzione da più regole civilistiche concernenti le associazioni di diritto comune: in particolare da quelle relative alla strutturazione democratica, agli organi di gestione dell'ente, all'ammissione dei soci, facendo salvi – come detto – i poteri dell'autorità ecclesiastica sugli organi statutari e il controllo della medesima autorità sulle attività di religione o di culto.

Quella che ne risulta è una figura religiosa per così dire ibrida sotto il

⁶³ Per riprendere gli esempi già fatti, si può pensare a fondazioni di culto, organicamente legate alla Chiesa cattolica, ma non riconoscibili civilmente come enti ecclesiastici perché prive di sufficienti mezzi per il raggiungimento dei loro fini o del requisito della «rispondenza alle esigenze religiose della popolazione», cui fa riferimento l'art. 12 della legge n. 222 del 1985.

⁶⁴ Cfr. quanto precisato alla nota 27.

profilo della disciplina applicabile.

In termini analoghi potevano essere qualificate le figure con profili di religiosità ricomprese nelle varie leggi sul non profit, tutte ricche di agevolazioni, specialmente fiscali, per gli enti impegnati nello svolgimento di attività d'interesse generale, come, ad esempio, l'assistenza sociale⁶⁵, e oggi tutte coinvolte nella riforma del Terzo settore, avviata dalla legge delega del 2016, n. 106.

Il riferimento appena fatto all'assistenza sociale ci riporta un po' indietro nel tempo, alla legge Crispi di fine ottocento, che definì compiti e responsabilità dello Stato nel settore dell'assistenza sociale, trasformando in enti pubblici diverse istituzioni attive in tale settore, come quelle legate alle chiese, e tra esse – le più capillari – quelle legate alla Chiesa cattolica (v. par. 2). Tale sistema ha conosciuto diverse modifiche. Su di esso incise già il Concordato del 1929, sottraendo alla trasformazione le confraternite aventi comunque scopo esclusivo o prevalente di culto (art. 29, comma 2, lett. c). Mentre, più in là negli anni, interventi della corte costituzionale hanno posto fine alla competenza esclusiva dello Stato nel settore assistenziale, partendo dalla disposizione costituzionale che fissa ruoli e responsabilità dello Stato in tale settore, ma afferma anche la libertà dell'assistenza privata (art. 38 Cost.)⁶⁶. Diverse leggi unilaterali si sono poi occupate delle iniziative dei privati in attività di rilevanza sociale. Sono state così disciplinate le organizzazioni di volontariato (l. n. 266 del 1991), le cooperative sociali (l. n. 381 del 1991) e poi le ONLUS (organizzazioni non lucrative di utilità sociale), di cui al d. lgs. n. 460 del 1997, che hanno costituito una sorta di qualifica fiscale di varie strutture giuridiche di base. Tra esse figuravano anche le associazioni, con o senza personalità giuridica, attive nei settori definiti socialmente utili dalla Stato⁶⁷ e destinatarie di agevolazioni di vario tipo: soprattutto di esenzioni fiscali (ad es. esenzioni dall'Iva, esenzione dalle tasse sulle concessioni governative per atti e provvedimenti concernenti le ONLUS), ma anche di incentivi alle erogazioni liberali, legati alla possibilità di detrarre, entro dati limiti, dalla dichiarazione dei redditi quanto erogato alle ONLUS. Altrettante agevolazioni sono state previste per ulteriori figure create dal legislatore, come quella delle associazioni di promozione sociale (l. n. 383 del 2000), prevedendo per esse anche la possibilità di avere

⁶⁵ M.C. FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra welfare state e welfare community. La transizione*, Giappichelli, Torino 2010.

⁶⁶ V. in particolare le sentenze della Corte costituzionale n. 173 del 1981 e n. 396 del 1988.

⁶⁷ All'art. 10, comma 1, del d. lgs. si faceva riferimento, ad esempio, all'assistenza sociale e socio-sanitaria, alla beneficenza, all'istruzione, alla tutela e valorizzazione dei beni d'interesse artistico e storico, come anche alla tutela della natura e dell'ambiente.

in concessione strutture pubbliche a titolo non oneroso⁶⁸ e di stipulare convenzioni con lo Stato, gli enti territoriali e altri enti pubblici.

Tutta questa normativa ha interessato in più modi gli enti religiosi. Intanto è stato previsto che «gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese»⁶⁹ sarebbero stati considerati ONLUS limitatamente alle attività di utilità sociale eventualmente svolte, con l'obbligo di tenere scritture contabili separate per tali attività. Ma vennero previste norme speciali anche a favore degli enti comunque legati alle confessioni c. d. pattizie, e da queste riconosciuti, stabilendo, ad esempio, la non applicabilità della regola della democraticità della struttura in ordine alla disciplina del rapporto associativo (art. 10, comma 7, d. lgs. n. 460 del 2000). Invece non venne dettata nessuna previsione specifica per gli enti religiosi privi di legami con le confessioni che vantavano accordi, patti, intese con lo Stato. Pertanto, rimasero privi di riferimenti normativi per così dire mirati sia gli istituti di culto riconosciuti ai sensi della legge sui culti ammessi, sia, più in generale, gli enti con profili di religiosità ai sensi dell'art. 20 Cost. ma privi di coperture pattizie. Tra essi gli enti con fini religioso-culturali ed espressione di comunità religiose di recente formazione, e/o con radicamento territoriale variabile da luogo a luogo, ovvero non ricollegabili a una qualche struttura religiosa centrale, dotata di rilevanza giuridica, anche se solo nella forma dell'ente non riconosciuto. Ciò spiega il c.d. fenomeno del mimetismo religioso, al quale si è fatto riferimento in altri capitoli (v. Cap. III) e che qui può essere sintetizzato nel ricorso da parte delle entità religiose appena tratteggiate alle tipologie non profit (specie alle ONLUS e alle associazioni di promozione sociale) variamente premiate dal legislatore unilaterale. Tali entità hanno dovuto in vario modo offuscare la loro natura religiosa e indossare la veste di organizzazioni impegnate in attività socialmente utili per fruire di diverse agevolazioni, così per entrare in rapporti con le istituzioni pubbliche territoriali, o per beneficiare della messa a disposizione di locali o altro ancora. D'altro canto, quando le entità in riferimento hanno fatto valere la loro natura religiosa, al fine soprattutto di tutelare le loro esigenze di culto, hanno spesso incontrato le resistenze della giurisprudenza amministrativa, secondo la quale vanno applicate le norme sui culti ammessi del 1929 in presenza «di un fine di culto

⁶⁸ Così prevedeva l'art. 32 della legge n. 383 del 2000 per la concessione in comodato alle associazioni di promozione sociale, ma anche alle organizzazioni di volontariato, di beni mobili o immobili dello Stato, regioni, province e comuni non utilizzati a fini istituzionali, con l'unico onere a carico delle associazioni di adibirli a svolgimento delle loro attività istituzionali.

⁶⁹ Art. 10, comma 9, del d. lgs. n. 460 del 1997.

nell'organizzazione, qualunque importanza questo possa assumere nella sua esistenza giuridica»⁷⁰.

Questi fenomeni e problemi persistono anche oggi, dopo la riforma del Terzo settore prefigurata dalla legge delega n. 106 del 2016, finalizzata alla creazione di una nozione e disciplina quanto più possibile unitaria degli enti variamente impegnati in attività d'interesse generale. Da allora si sono succeduti diversi decreti legislativi, tra i quali il d. lgs. n. 112 del 2017, che ha riformato la disciplina dell'impresa sociale (Is) (cfr. par. 5), e il d. lgs. n. 117 del 2017, che contiene il Codice del Terzo settore. Qui si trova anche la definizione unitaria di «ente del terzo settore» (ETS), basata sulle finalità «civiche, solidaristiche e di utilità sociale», perseguite «senza scopo di lucro», e sullo svolgimento «in via esclusiva o principale» di «una o più attività di interesse generale», secondo gli elenchi predisposti dal nuovo legislatore e aggiornabili con dpcm⁷¹. Si tratta di una riforma di grande respiro, la cui piena entrata a regime è legata all'operatività del Registro unico nazionale del terzo settore, in cui dovranno iscriversi tutti gli Ets⁷².

Anche tale riforma contiene specifici riferimenti agli enti religiosi.

Le novità più significative riguardano, intanto, i soggetti religiosi specificamente presi in considerazione dal nuovo legislatore. Il quale si è rivolto agli «enti religiosi civilmente riconosciuti» senza più proporre le formule già sperimentate per le ONLUS (enti collegati a confessioni con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese). Ha utilizzato invece una formula nuova, oggi presente in alcune intese (cfr. par. 1) e che vale a designare i tradizionali enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Come già detto, essa risulta così capace di abbracciare insieme sia gli enti civilmente riconosciuti ai sensi degli accordi Stato-chiese, sia gli istituti di

⁷⁰ Cfr. in particolare Cons. Stato, sez. V, 15 gennaio 2013, n. 181. Al riguardo, e a favore di una nuova legge generale sulla libertà religiosa, che sostituisca la vecchia legge sui culti ammessi del 1929, v. di recente i saggi di A. Ferrari e P. Floris in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. Zaccaria, A. Ferrari, S. Domianello, R. Mazzola, il Mulino, Bologna, 2019, p. 57 e ss. e p. 145 e ss.

⁷¹ Cfr. l'art. 5 del d.lgs., n. 117 del 2017 (Codice del terzo settore) e l'art. 2 del d.lgs. n. 112 del 2017 sull'impresa sociale.

⁷² Il Registro unico nazionale degli enti del terzo settore (RUNTS) è stato istituito con decreto ministeriale (MLPS) n. 106 del 15 settembre 2020 e sarà operativo presumibilmente nei primi mesi del 2021. Sul tema cfr. L. Esposito, *Registro unico nazionale, il ministero pubblica il decreto*, in <<https://www.cantiereterzosettore.it/component/content/article/9-notizie/232-registro-unico-terzo-settore-il-ministero-pubblica-il-decreto?Itemid=101>>, 08 ottobre 2020; L. Gori, *Registro terzo settore, per funzionare dovrà essere davvero «unico e nazionale»*, in <<https://www.cantiereterzosettore.it/component/content/article/9-notizie/233-registro-terzo-settore-per-funzionare-dovra-essere-davvero-unico-e-nazionale?Itemid=101>>, 13 ottobre 2020.

culto riconosciuti ai sensi delle norme del 1929/1930, i quali – con gli enti pattizi – costituiscono, al momento, le uniche figure di enti religiosi oggetto di un’organica disciplina legislativa, appositamente dedicata alla loro identificazione e distinzione rispetto ad altre persone giuridiche private⁷³.

È rimasto invece sostanzialmente invariato lo schema sperimentato dalle leggi premiali precedenti, che avevano fatto riferimento solo agli enti religiosi pattizi. Più precisamente, anche il nuovo legislatore ha tenuto conto delle distinzioni e proporzioni tra varie finalità/attività presenti negli accordi Stato-chiese e li utilizzate per delineare l’identità giuridica dell’ente pattizio civilmente riconosciuto: cioè – come detto più volte – per individuare nelle finalità/attività di religione o di culto quelle proprie dell’ente, quantitativamente preponderanti e in tale proporzione destinatarie di una disciplina speciale; mentre per le attività «diverse» eventualmente svolte dall’ente confessionale è stato previsto il rinvio al diritto comune, pur nel rispetto «della struttura e delle finalità» del medesimo ente⁷⁴. Anche la nuova legislazione sul Terzo settore ha preso a riferimento l’eventuale parte dell’ente religioso civilmente riconosciuto impegnata in attività d’interesse generale; e «limitatamente» a tale parte, o ramo sociale (ETS o IS) dell’ente, ha previsto l’applicazione della normativa sugli ETS o sull’impresa sociale, nel rispetto di determinate condizioni e, insieme, della identità giuridica dell’ente.

L’art. 4, comma 3, del Codice del Terzo settore richiede infatti che, per le attività del ramo sociale, gli «enti religiosi civilmente riconosciuti» adottino un *regolamento*, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata; e tale regolamento, «ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti», dovrà recepire le norme del Codice, per essere poi depositato nel Registro unico nazionale. Il Codice del Terzo settore riprende così pressoché alla lettera clausole previste in più accordi a tutela dell’identità giuridica degli enti da essi disciplinati. Aggiunge poi che gli enti religiosi civilmente riconosciuti dovranno tenere *scritture contabili separate* per il loro ramo ETS, proprio come prevedevano le c.d. leggi premiali del non profit ora riformate. Analoghe previsioni sono

⁷³ Per le ragioni di cui al testo, la formula utilizzata dal legislatore del terzo settore non sembra, al momento, ragionevolmente estensibile oltre, salvo eventuali nuovi interventi e/o chiarimenti da parte del legislatore. Cfr. in tal senso di recente Cass. civ. sez. lavoro, 28 marzo 2018, n. 7703. Cfr. P. FLORIS, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 3 del 2018. Diversamente M. FERRANTE, *Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del Terzo settore*, Giappichelli, Torino 2019, pp. 62-66.

⁷⁴ È la clausola, già ricordata, prevista all’art. 7, comma 3, del nuovo Concordato, e presente in diverse intese. V. quanto precisato alla nota 47.

dettate per il ramo impresa sociale (Is), di cui al d. lgs. n. 112 del 2017 (v. anche il successivo par. 5). E, sempre in continuità con il passato, per entrambi i rami sociali, Ets e Is, dell'ente religioso civilmente riconosciuto è prevista l'esenzione dall'obbligo di usare denominazione e acronimo di enti del Terzo settore (art. 12, comma 2, Codice), o d'impresa sociale (art. 6, comma 2, d. lgs. n. 112 del 2017). Invece è nuova la previsione secondo la quale l'ente religioso civilmente riconosciuto è tenuto a costituire un *patrimonio destinato* allo svolgimento delle attività del suo ramo sociale⁷⁵, oltre che a tenere scritture contabili separate. Si tratta, come appena detto, di una previsione nuova, capace di soddisfare esigenze di certezza e trasparenza circa i beni dell'ente direttamente coinvolti nell'esercizio delle attività sociali, così da distinguerli da quelli costituenti il c.d. «patrimonio stabile» dell'ente, cioè il patrimonio destinato allo svolgimento delle attività istituzionali, di religione o di culto, del medesimo ente. Una distinzione, questa, che andrebbe meglio puntualizzata dal legislatore e che può risultare funzionale sia alla tutela delle esigenze dei creditori dell'ente, interessati a soddisfare i diritti maturati intorno al ramo sociale, sia alla tutela delle esigenze dello stesso ente religioso, a sua volta interessato a non pregiudicare il proprio patrimonio stabile⁷⁶.

I benefici che possono derivare all'ente dalla costituzione di un ramo Ets non sono pochi. Tra essi v'è, ad esempio, la possibilità di beneficiare delle erogazioni liberali che possono essere effettuate a favore degli Ets⁷⁷,

⁷⁵ Come attività d'interesse generale, all'art. 5 del Codice del Terzo settore figurano, ad esempio, le prestazioni socio-sanitarie, gli interventi a tutela delle condizioni ambientali e del patrimonio culturale, l'organizzazione e gestione di attività turistiche d'interesse sociale, culturale o religioso, l'accoglienza umanitaria e l'integrazione sociale dei migranti, la beneficenza.

⁷⁶ Cfr. P. FLORIS, *Enti religiosi e riforma del terzo settore*, cit., p. 18 ss; D. MILANI, *Il patrimonio stabile*, e L. SIMONELLI, *Il patrimonio destinato*, in *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di A. Gianfreda e M. Abu Salem, Libellula edizioni, Tricase (Le) 2018, rispettivamente alle pagine 223 ss. e 243 ss.

⁷⁷ Ad esempio, l'art. 83 del Codice del Terzo settore prevede la detrazione dall'imposta lorda del reddito delle persone fisiche pari al 30% degli oneri sostenuti dal contribuente per le erogazioni liberali in denaro o natura a favore degli Ets non commerciali e al 35% per le erogazioni a favore delle Odv, per un importo complessivo in ciascun periodo d'imposta non superiore a 30.000 euro. Va tenuto presente che il Codice del Terzo settore considera Ets non commerciali quelli svolgenti in via esclusiva o prevalente le attività di cui all'art. 5 del Codice, in conformità alle condizioni indicate all'art. 79, commi 2 e 3: qui si precisa che si considerano di natura non commerciale, tra le altre, le attività svolte «a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi che non superino i costi effettivi», ovvero quando «i ricavi non superino di oltre il 5% i relativi costi per ciascun periodo d'imposta e per non oltre due periodi d'imposta consecutivi».

per quanto tali erogazioni comportino anche precisi obblighi di trasparenza e pubblicità circa il loro ammontare, l'utilizzo e la loro destinazione a favore del ramo sociale degli enti religiosi civilmente riconosciuti⁷⁸. Questi peraltro, proprio in quanto enti religiosi civilmente riconosciuti, fruiscono di apposite agevolazioni, per lo più di ordine fiscale. Sono tali quelle che conseguono all'equiparazione degli «enti aventi fini di religione o di culto, come pure [delle] attività dirette a tali scopi», agli enti aventi fine di beneficenza o di istruzione. La prevedono i testi di derivazione pattizia⁷⁹, ripetendo l'analoga equiparazione già presente nel Concordato del 1929, come anche nella coeva legge sui culti ammessi⁸⁰. Ad essa sono legate, ad esempio, le esenzioni dall'imposta sulle successioni e donazioni e dalle imposte catastali⁸¹. Si può ricordare inoltre che gli enti religiosi civilmente riconosciuti godono dell'esenzione dall'IMU (imposta municipale sugli immobili, ex ICI), prevista in generale «per i fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto» e per gli immobili destinati esclusivamente ad attività di religione o di culto, nonché allo svolgimento con modalità non commerciali di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive⁸². Mentre, nel caso in cui l'immobile sia utilizzato solo in parte per tali attività, l'esenzione si applicherà unicamente alla frazione dell'immobile nel quale si svolge l'attività d'interesse generale enucleata dal legislatore, e sempre che essa sia svolta con modalità non commerciali. In sede giurisprudenziale tali previsioni hanno portato, ad esempio, ad accogliere il ricorso di un comune per l'applicazione dell'ICI (ora IMU) ad un istituto paritario gestito da religiosi, in ragione del pagamento da parte degli studenti di un corrispettivo per la frequenza, pur risultando la gestione di fatto in perdita⁸³.

⁷⁸ Tra i primi commenti v. P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, il Mulino, Bologna 2018, p. 126 e ss.

⁷⁹ Si veda, ad esempio, l'art. 7, comma 3, del Concordato del 1984.

⁸⁰ Cfr. l'art. 29, lett. h, del Concordato del 1929 e l'art. 12, del rd. n. 289 del 1930.

⁸¹ V. al riguardo E. Vitali e A.G. CHIZZONITI, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 135 e ss.

⁸² Cfr. l'art. 7, comma 1, alle lettere d) e i), del d. lgs. n. 504 del 1992. Alla lettera i) del d. lgs. si fa rinvio alle attività di religione o di culto «di cui all'articolo 16, lettera a) della legge 20 maggio 1985, n. 222». L'esenzione cui fa riferimento l'art. 7 cit. riguarda in generale gli immobili utilizzati da più figure di enti, tra i quali quelli «privati diversi dalle società (...) che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale», indicati all'art. 73, comma 1, lett. c), del Testo unico delle imposte sui redditi (dpr. n. 917 del 1986).

⁸³ Cass. civ. sez. V, 8 luglio 2015, n. 14255. Per Cass. civ. sez. trib., 12 febbraio 2019, n. 4066, ai fini dell'esclusione del carattere economico dell'attività non rileva la destinazione degli utili eventualmente ricavati al perseguimento di fini sociali o religiosi, che costituisce un momento successivo alla loro produzione e non fa venir meno il carattere commerciale

5. *Enti religiosi civilmente riconosciuti e attività imprenditoriali*

Si è prima accennato alla nuova disciplina dell'impresa sociale contenuta nel d.lgs. 112 del 2017⁸⁴. Questo si rivolge a tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che «esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa d'interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e altri soggetti interessati alle loro attività» (art. 1, comma 1). L'art. 1 del d. lgs del 2017 ha esteso le sue previsioni anche agli «enti religiosi civilmente riconosciuti», secondo gli schemi già accennati a proposito degli Ets. L'estensione della disciplina dell'impresa sociale resta quindi anch'essa limitata al ramo Is di tali enti, impegnato nello svolgimento delle attività socialmente utili indicate all'art. 2 del decreto lgs. e in buona misura coincidenti con quelle di cui al Codice del Terzo settore⁸⁵. Anche per la costituzione del ramo Is gli enti religiosi civilmente riconosciuti devono adottare un *regolamento*, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, da depositare presso il registro delle imprese e nel quale andranno recepite le norme del decreto, «ove non diversamente previsto e in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti» (art. 5, comma 4). Inoltre deve essere costituito un *patrimonio destinato* allo svolgimento delle attività d'interesse generale e devono essere tenute *scritture contabili separate*.

Il d. lgs. prevede comunque numerosi adattamenti delle sue regole generali agli enti religiosi civilmente riconosciuti, o meglio al loro ramo Is. Ad esempio, per tale ramo è stabilita l'esenzione dalle disposizioni che prevedono un coinvolgimento dei lavoratori, utenti e altri soggetti direttamente interessati alle attività dell'impresa sociale, in particolare in ordine alle decisioni sulle «questioni che incidono direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni o dei servizi» (art. 11, comma 2). Le norme del d. lgs. relative alla fusione, scissione dell'impresa sociale e cessione d'azienda sono applicabili solo alle attività facenti capo al ramo Is (art. 12, comma 1)⁸⁶. Mentre è prevista l'esenzione dalle norme relative

dell'attività; ai fini dell'esclusione del carattere economico dell'attività è necessario che questa sia svolta a titolo gratuito o dietro versamento di un importo simbolico. Cfr. peraltro di recente Comm. Trib. regionale del Lazio, sez. 11, sentenza del 16 settembre 2020.

⁸⁴ Il d. lgs. n. 112 del 2017 ha abrogato le previsioni precedenti in tema di impresa sociale, di cui al d.lgs. n. 155 del 2006.

⁸⁵ Cfr. la nota 75.

⁸⁶ L'art. 12, ai commi 1-4, del d. lgs. 112 del 2017 prevede che gli atti di cui al testo

alla devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento volontario dell'ente o di perdita volontaria della qualifica d'impresa sociale (art. 12, comma 5). Il decreto lgs. prevede poi espressamente che, in caso d'insolvenza, agli enti religiosi civilmente riconosciuti con ramo Is non si applica la procedura concorsuale della liquidazione coatta amministrativa (art. 14, comma 6)⁸⁷.

Quest'ultima previsione era presente anche nella precedente disciplina dell'impresa sociale e tocca e/o incrocia la questione più generale dell'applicabilità delle diverse procedure concorsuali⁸⁸ all'ente religioso civilmente riconosciuto quando svolga attività imprenditoriali. Si tratta di una questione tuttora abbastanza controversa sotto il profilo della compatibilità o meno di tali procedure con le garanzie di autonomia degli enti c.d. pattizi, ovvero con le regole-cardine della loro condizione giuridica⁸⁹. A pesare sarebbe specificamente la regola della non ingerenza dello Stato nella gestione ordinaria e straordinaria delle attività e dei beni degli enti (cfr. par. 2); regola che finirebbe per essere sacrificata quantomeno dalle procedure che, in caso d'insolvenza dell'ente, comportano un'interferenza giudiziaria o amministrativa⁹⁰.

Conviene allora, ancora una volta, richiamare le note più generali degli enti pattizi: il perseguimento di fini di religione o di culto, qualitativamente essenziali e quantitativamente prevalenti; la corrispondenza tra fini e attività essenziali dell'ente, sotto il profilo sia qualitativo che quantitativo; la possibilità per l'ente di svolgere *anche* attività «diverse», comprese quelle

(fusione, scissione delle imprese sociali, cessione d'azienda o di un ramo d'azienda dedicato a attività d'interesse generale) devono essere realizzati «in modo da preservare l'assenza di scopo di lucro, i vincoli di destinazione del patrimonio e il perseguimento delle attività e delle finalità da parte dei soggetti risultanti dagli atti posti in essere»; inoltre l'efficacia degli atti è subordinata all'autorizzazione ministeriale (MLPS).

⁸⁷ Si ricorda che la liquidazione coatta amministrativa è un procedimento applicabile solo nei casi espressamente previsti dalla legge (tra l'altro, per le banche, le imprese di assicurazione). Cfr. ora gli artt. 293-295 del d. lgs. n. 14 del 2019, contenente il «Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza».

⁸⁸ Si ricorda che sono previste diverse procedure per regolare la crisi e l'insolvenza dell'impresa, alcune hanno carattere preventivo-conservativo (come, ad esempio, gli accordi di ristrutturazione dei debiti, il concordato preventivo), altre hanno carattere liquidatorio (come, la liquidazione giudiziale, ex fallimento, e la liquidazione coatta amministrativa). Cfr. in proposito il citato d. lgs. n. 14 del 2019, che non riguarda comunque le grandi imprese insolventi, di cui al d. lgs., n. 270 del 1999 e alla legge n. 39 del 2004. Tra i primi commenti cfr. *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, a cura di G. Bonfante, in «Giurisprudenza italiana», Agosto-Settembre 2019, p. 1943 e ss.

⁸⁹ Cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino 2019, p. 217.

⁹⁰ Cfr. A. LEOZAPPA, *Enti ecclesiastici e procedure concorsuali*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoeChiese.it), 2015, n. 4, p. 22 e ss.

commerciali o a scopo di lucro, inevitabilmente in via secondaria e soggette alla disciplina di diritto comune, pur se nel rispetto della struttura e delle finalità dell'ente.

Nel loro insieme, questi richiami servono a ricordare l'afferenza degli enti pattizi agli enti non profit, ovvero a quelli non commerciali, in quanto non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale e non perseguono uno scopo di lucro in senso soggettivo, bensì – nella specie – finalità religioso-culturali, come indicate nei vari testi di derivazione bilaterale. Ciò basta a spiegare perché non possa darsi «l'ipotesi dell'ente ecclesiastico che si costituisca, in quanto tale, come *imprenditore commerciale*»⁹¹. Ma gli stessi accordi non escludono che l'ente pattizio possa svolgere anche attività di natura imprenditoriale, ovvero organizzare ed esercitare l'attività con metodo economico, inteso prevalentemente come metodo capace di realizzare quantomeno un pareggio tra costi e ricavi⁹², pur mantenendo fermo il divieto di distribuzione degli utili di esercizio proprio degli enti non profit.

Come già segnalato, in sede dottrinale è tuttora acceso il confronto tra sostenitori e contrari all'applicabilità delle procedure concorsuali agli enti pattizi⁹³. Invece la giurisprudenza si è espressa più volte positivamente e di recente in essa ha preso corpo una tesi intermedia, ancorata a più distinzioni, a partire dalla nozione di imprenditore, ex art. 2082 cod. civ.

Al riguardo, più pronunce sottolineano che tale nozione va «intesa in senso oggettivo»: cioè va riferita all'attività economica organizzata per la produzione o lo scambio di beni o servizi, che abbia l'attitudine «a conseguire la remunerazione dei fattori produttivi, rimanendo giuridicamente irrilevante lo scopo di lucro, che riguarda il movente soggettivo». Con riguardo agli enti pattizi civilmente riconosciuti, è stato così affermato che «per integrare il fine di lucro è sufficiente l'idoneità, almeno tendenziale, dei ricavi a perseguire il pareggio di bilancio, né ad escludere tale finalità è sufficiente la qualità di congregazione religiosa dell'ente»⁹⁴. Da qui la possibilità, prefigurata in sede giurisprudenziale, che all'ente confessionale civilmente riconosciuto possa essere adattata la nozione oggettiva d'imprenditore e

⁹¹ C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 351-352. Cfr. A. FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 145 e ss.

⁹² Cfr. A. CETRA, *La fattispecie "impresa"*, in *Manuale di diritto commerciale*, a cura di M. Cian, Giappichelli, Torino 2019, p. 16.

⁹³ Cfr. A. BETTETINI, *Enti religiosi, attività d'impresa e procedure concorsuali*, in «Rivista diritto societario», 2017, n. 2.

⁹⁴ Così Cass. civ. sez. III, 19 giugno 2008, n. 16612, richiamando anche sue precedenti pronunce. Cfr. G. RIVETTI, *Enti senza scopo di lucro*, Giuffrè, Milano 2017, p. 170 e ss.

che al medesimo ente possano essere applicate le procedure concorsuali in caso d'insolvenza. Peraltro, sempre in sede giurisprudenziale si è cercato di contemperare l'applicabilità di tali procedure con le specificità, qualitative e strutturali, dell'ente pattizio. Celebre in tal senso la pronuncia del Tribunale di Roma del 2013 (sezione fallimentare n. 432/13), il quale ha affermato in linea di principio l'assoggettabilità dell'ente ecclesiastico alle procedure concorsuali, anche perché esse «rispondono ad esigenze pubblicistiche che vanno al di là della tutela del singolo creditore», e dunque sarebbe arduo «ipotizzare con un qualche senso una inapplicabilità delle norme concorsuali a una persona giuridica che operi nel mercato». Al tempo stesso, il Tribunale romano ha tenuto conto delle caratteristiche per così dire composite dell'ente confessionale civilmente riconosciuto: quindi, da un lato, delle sue finalità/attività istituzionali di religione o di culto, coperte da speciali garanzie di autonomia, dall'altro lato delle attività imprenditoriali eventualmente svolte, distinte dalla prime e da valutare separatamente «anche nell'ottica liquidatoria di quelle parti del patrimonio dell'ente specificamente destinate [alle attività d'impresa] ovvero non riferibili, neppure indirettamente» alle finalità/attività primarie dell'ente confessionale. Si è così inteso escludere che tutti i beni funzionali alle finalità-attività primarie dell'ente potessero essere assoggettati alla procedura liquidatoria, mentre tale procedura è stata ammessa per i beni destinati allo svolgimento delle attività imprenditoriali⁹⁵.

Tale pronuncia non è andata esente da critiche, tra l'altro per la difficoltà di operare chiare separazioni tra i beni dell'ente, in mancanza di apposite discipline al riguardo; mentre si è continuato a discutere sulle varie procedure esperibili in caso di crisi dell'impresa e d'insolvenza, spesso distinguendo la loro applicabilità agli enti pattizi a seconda che comportino o meno lo spossamento del patrimonio e l'estinzione dell'ente. Sotto tali profili, la discussione resta aperta anche oggi a seguito della previsione del d. lgs. del 2017 prima richiamata, presente anche – come già detto – nella precedente disciplina dell'impresa sociale, e secondo la quale gli enti religiosi civilmente riconosciuti con ramo Is non sono soggetti alla procedura della liquidazione coatta amministrativa in caso d'insolvenza. Tale previsione finisce così per riportare alla questione dell'assoggettabilità degli enti confessionali civilmente riconosciuti alle altre procedure concorsuali, diverse dalla liquidazione coatta amministrativa; per quanto, nel frattempo, tale questione più generale si sia arricchita di nuovi traccati giurisprudenziali e

⁹⁵ Tribunale di Roma, sezione fallimentare, n. 432 del 2013. Nella specie, i giudici si sono pronunciati sulla richiesta, avanzata in nome e nell'interesse dello stesso ente ecclesiastico, di declaratoria dello stato d'insolvenza in relazione all'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria.

della novità introdotta dal legislatore per il ramo Is (come anche per il ramo Ets), in base alla quale l'ente religioso civilmente riconosciuto è tenuto a costituire un «patrimonio destinato» per le attività del suo ramo⁹⁶.

Vale la pena di segnalare che diverse confessioni religiose stanno dando prova di una crescente attenzione verso la trasparenza di gestione degli enti e dei loro beni, per prevenire eventi patologici nella vita sia confessionale che civile dell'ente. Si muovono in tali direzioni, ad esempio, le linee guida adottate di recente all'interno della Chiesa cattolica in ordine alla gestione dei beni degli istituti di vita consacrata⁹⁷. Esse sono attente alla tutela del «patrimonio stabile» dell'ente, distinguendolo da altre masse patrimoniale. E si può anche dire che, almeno negli intenti, esse sembrano evocare quanto oggi prefigurato in sede civile dal d. lgs. n. 14 del 2019, per prevenire la crisi d'impresa e l'insolvenza. Tale decreto infatti traccia diversi percorsi tesi a prevenire l'avvio delle procedure concorsuali, di fronte allo «stato di difficoltà economico-finanziaria che rende probabile l'insolvenza del debitore», ovvero la sua incapacità a soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni (art. 2 del Codice) nell'esercizio, anche non a fini di lucro, di un'attività commerciale, artigiana o agricola⁹⁸.

⁹⁶ Cfr. A. PERRONE, *Enti ecclesiastici e procedure concorsuali*, in «Giurisprudenza commerciale», 2018, n. 2, p. 242 e ss.

⁹⁷ *Economia al servizio del carisma e della missione*, Libreria editrice vaticana, Città del Vaticano 2018: si tratta degli *Orientamenti* adottati dalla Congregazione per gli Istituti di vita consacrata e le società di vita apostolica in ordine alla gestione dei beni di tali enti.

⁹⁸ Così l'art. 1, comma 1, del d. lgs. n. 14 del 2019, che esclude dal suo ambito di applicazione lo Stato e gli enti pubblici. Sono previste forme di concertazione tra debitore e creditori, che «nelle procedure di regolazione della crisi e dell'insolvenza e durante le trattative che le precedono (...) devono comportarsi secondo buona fede e correttezza» (art. 4). Si tratta di procedure di allerta (artt. 12 ss) e di composizione assistita della crisi (artt. 19 ss), che hanno natura riservata e non giudiziaria e si svolgono di fronte all'organismo di composizione della crisi d'impresa (OCRI), istituito presso ciascuna Camera di Commercio (art. 16), con la nomina di un collegio di esperti (artt. 16-17). Nel caso di mancata conclusione dell'accordo debitore-creditori e della permanenza della crisi, il collegio invita il debitore a presentare domanda di accesso ad una delle procedure di regolazione della crisi o dell'insolvenza entro 30 giorni (art. 21), ovvero al procedimento di apertura della liquidazione giudiziale (art. 41ss) o di accesso a una procedura di regolazione concordata (art. 44ss), salva la possibilità per il tribunale, su istanza di parte, di adottare misure cautelari e protettive (art. 54). È possibile ricorrere anche a vari strumenti negoziali stragiudiziali (come ad esempio gli accordi di esecuzione di piani attestati di risanamento, ex art. 56 ss.). Nel concordato preventivo (art. 84 e ss.) restano in piedi gli organi amministrativi dell'impresa, ma sotto la vigilanza del commissario giudiziale. Per gli enti confessionali resta esclusa la liquidazione coatta amministrativa, che comporta anche l'estinzione dell'ente e lo stesso Codice l'ammette solo nei casi espressamente previsti dalla legge (art. 293). Resta invece aperto il problema del ricorso alla liquidazione giudiziale. Al riguardo, cfr. di recente L. DECIMO, *L'ente ecclesiastico imprenditore nel Codice della crisi*

Un'altra questione ancora oggi abbastanza controversa è quella dell'applicabilità agli enti religiosi pattizi delle previsioni di cui al d. lgs. n. 231 del 2001⁹⁹. Si tratta del decreto lgs. che ha introdotto la responsabilità amministrativa dell'ente (persona giuridica, società, associazione anche priva di personalità giuridica)¹⁰⁰ per un insieme di reati commessi dai suoi rappresentanti e collaboratori, nell'interesse o a vantaggio del medesimo ente (art. 5, comma 1), a meno che questo non abbia «adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire i reati della specie di quello verificatosi» (art. 7, comma 2)¹⁰¹. Il decreto ha sancito anche l'inapplicabilità delle sue previsioni a date figure di enti («agli enti pubblici territoriali, agli enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale»)¹⁰², ma non ha fatto al riguardo alcuna menzione degli enti confessionali, pattizi e non. E questi suoi silenzi sono stati variamente commentati in sede scientifica. Alcuni ne hanno dedotto la sicura applicabilità del decreto agli enti confessionali¹⁰³. Altri hanno ritenuto, invece, di poter comprendere tali enti tra le figure esplicitamente escluse dall'area di operatività del decreto, più precisamente

dell'impresa e della insolvenza, aprile 2019, leggibile alla pagina web <<https://www.diritto.it/lente-ecclesiastico-imprenditore-nel-codice-della-crisi-dimpresa-e-della-insolvenza/>>, p. 9 e ss.

⁹⁹ Il d. lgs. n. 231 del 2001 contiene la «Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300».

¹⁰⁰ Così l'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 231 del 2001.

¹⁰¹ Cfr. gli artt. 24 e seguenti, che comprendono, tra gli altri, i reati di truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea o per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 24), delitti informatici e trattamento illecito dei dati (art. 24 bis), delitti di criminalità organizzata (art. 24 ter), delitti contro l'industria e il commercio (art. 25-bis 1), omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro (art. 25-septies), induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria (art. 25-decies), reati ambientali (art. 25-undecies), reati tributari (art. 25-quinquiesdecies). L'elenco dei reati è stato di recente ampliato con il d. lgs. n. 75 del 2020, su cui cfr. C. CORSARO e M. ZAMBRINI, *Il recepimento della direttiva PIF e le novità in materia di reati contro la pubblica amministrazione e reati tributari. L'ulteriore ampliamento dei reati presupposto per la responsabilità degli enti*, in <<https://www.giurisprudenzapenale.com/2020/07/21/il-recepimento-della-direttiva-pif-e-le-novita-in-materia-di-reati-contro-la-pubblica-amministrazione-e-reati-tributari-lulteriore-ampliamento-dei-reati-presupposto-per-la-responsabilita-deg/>>.

¹⁰² Cfr. l'art. 1, comma 3, del d. lgs.

¹⁰³ Per l'applicabilità del decreto agli enti confessionali civilmente riconosciuti cfr., tra gli altri, D. FONDAROLI, A. ASTROLOGO, G. SILVESTRI, *Responsabilità amministrativa ex d. lgs. n. 231 del 2001 ed enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica <www.statoechiese.it>, n. 38/2012, pp. 14 ss.

tra quelli svolgenti «funzioni di rilievo costituzionale», affermando che gli enti confessionali svolgono una funzione strumentale alla tutela della libertà di culto e di religione costituzionalmente garantite¹⁰⁴. Altri ancora hanno messo in dubbio l'applicabilità del decreto in quanto potenzialmente lesiva dell'autonomia di organizzazione delle confessioni protetta dalla Costituzione: ciò perché l'esenzione dalla responsabilità è subordinata all'adozione di dati modelli strutturali e di gestione¹⁰⁵; inoltre perché le sanzioni previste potrebbero comportare un'ingerenza nell'organizzazione e amministrazione delle confessioni. Argomenti vari, dunque, alcuni dei quali porterebbe ad escludere dalla sfera di applicazione della legge pressoché «tutti gli enti funzionali all'esercizio di un diritto fondamentale o interesse avente rilevanza costituzionale», allargando così «a dismisura la platea degli enti esenti» dalla responsabilità prefigurata nel decreto¹⁰⁶. Comunque sia, è difficile ammettere una sorta d'immunità totale delle strutture confessionali e pattizie di fronte ai silenzi del decreto su di esse e di fronte a norme di rilevanza pubblicistica, che racchiudono una regola generale per le persone giuridiche private nel loro agire. Semmai si può riconoscere che tanto le sanzioni applicabili, quanto i modelli organizzativi idonei a prevenire i reati menzionati nel d. lgs.¹⁰⁷ dovrebbero comunque tener conto dell'identità confessionale di quegli enti e rispettarne la configurazione strutturale di base¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Cfr. A. BETTETINI, *Le attività dell'ente ecclesiastico a confronto con la normativa civile. Profili problematici, in L'ente ecclesiastico a trent'anni dalla revisione del Concordato*, a cura di P. Clementi, L. Simonelli, Giuffrè, Milano 2015, pp. 426 ss.

¹⁰⁵ Cfr. gli artt. 6 e 7 del d. lgs. sui modelli di organizzazione idonei a prevenire la commissione dei reati della specie di quello verificatosi. L'art. 6 fa riferimento, tra l'altro, alla previsione «di uno o più canali che consentano ai soggetti (presi in considerazione dal d. lgs.) di presentare a tutela dell'integrità dell'ente segnalazioni circostanziate di condotte illecite, rilevanti ai sensi del presente decreto e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte; tali canali garantiscono la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione».

¹⁰⁶ Così P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e settore non profit a confronto con il principio della trasparenza*, in *La trasparenza nella gestione dei beni ecclesiastici: dalla governance alla accountability*, a cura di A. Aste, Marcianum press, Venezia 2019, p. 134.

¹⁰⁷ Cfr. la nota 101.

¹⁰⁸ Si può senz'altro convenire che alcune sanzioni previste dal decreto, peraltro solo come possibili, mal si conciliano con le garanzie di autonomia strutturale degli enti confessionali pattizi. È quanto può dirsi a proposito della previsione di cui all'art. 15 del d. lgs., su cui ha posto l'accento G. CASUSCELLI, *Il diritto penale*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casuscelli, Giappichelli, Torino 2015, p. 388; per l'art. 15 cit., in presenza di date condizioni, il giudice potrebbe disporre, in luogo della sanzione interdittiva dell'attività (artt. 13-14), «la prosecuzione dell'attività dell'ente da parte di un commissario per un periodo pari alla durata della pena interdittiva che sarebbe stata applicata».