



Antonino Mantineo

(professore ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Storiche, Economiche e Sociali)

Il Codice del terzo settore: punto di arrivo o di partenza per la palingenesi degli enti religiosi? *

SOMMARIO: 1. Riordino o riforma del Terzo Settore? - 2. Il contributo che possono offrire gli ecclesiasticisti e i canonisti alla riflessione - 3. La traiettoria: dalla legislazione bilaterale sugli enti cattolici al diritto comune sugli enti religiosi - 4. L'art. 20 Cost.: una lettura rinnovata in una prospettiva sistemica - 5. La legge n. 222 del 1985 rimane apripista della legislazione statale in ottica promozionale e pluralista - 6. Intese dello Stato con le confessioni e collegamento/coincidenza tra le attività di religione o di culto e le attività "diverse" - 7. Superamento "di fatto" della specialità della legislazione bilaterale sugli enti religiosi - 8. Alcune osservazioni critiche sul Codice del Terzo Settore - 9. Un diritto comune sugli enti religiosi nell'ottica dell'interesse generale? - 10. Una nuova *mission* per gli enti cattolici sollecitata dalla Chiesa di Papa Francesco.

1 - Riordino o riforma del Terzo Settore?

Il Codice del terzo settore, emanato con il decreto legislativo n. 117 del 3 luglio 2017¹, rappresenta l'ultimo approdo cui si giunge nel nostro ordinamento per valorizzare l'apporto offerto dalle formazioni sociali, allo scopo di garantire e attuare i principi costituzionali del pluralismo, della partecipazione, della solidarietà sociale e il principio di uguaglianza "sostanziale", quella che consente di concorrere con tutti i soggetti (istituzionali, sociali e pure con l'apporto dei singoli) costituenti la *Res publica* di rimuovere tutti "gli ostacoli" che impediscono "il pieno sviluppo della persona umana" (art. 3 Cost.).

* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce e amplia, con l'aggiunta delle note, il testo della relazione svolta al Convegno di studi su "*Enti religiosi e Terzo Settore*" organizzato dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Piacenza (Piacenza, 18 maggio 2018).

¹ Il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, relativo al "*Codice del terzo settore, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera b) della legge 6 giugno 2016, n. 106*", è stato pubblicato in G.U. n. 43/L del 2 agosto 2017.



Con la legge n. 106 del 2016², a norma dell'art. 1, comma 2, lett. b) era stata attribuita al Governo la delega a riordinare e riformare in modo organico la disciplina speciale e le altre disposizioni relative agli enti del terzo settore, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti³; come pure la disciplina dell'impresa sociale⁴, quella del servizio civile universale⁵, nonché la disciplina dell'istituto del cinque per mille⁶.

A un anno di distanza dalla legge n. 106, il Codice del terzo settore venuto alla luce - sebbene siano ancora tanti i decreti attuativi che si attendono perché possa ritenersi definito tutto il percorso - offre un complesso sistematico, di riordino e razionalizzazione del settore o di riforma, secondo i punti di vista che già si vanno confrontando, di norme indicate dallo stesso legislatore come "speciali", cui i diversi organismi del privato sociale si dovranno adeguare se vorranno beneficiare della riforma e ottenere l'iscrizione al Registro Nazionale del Terzo Settore.

Si può ritenere che tutto l'iter fino all'approvazione del Decreto abbia visto un ruolo attivo e propositivo di molte delle organizzazioni rappresentative dei soggetti del Terzo settore: dai Centri di servizio del volontariato, finanziati con i fondi previsti dalla legge-quadro n. 266 del 1991⁷, ovvero dalle Fondazioni bancarie, Centri operanti sul piano locale e regionale e costituiti in Coordinamento nazionale; al Forum del terzo settore, organizzazione in cui sono presenti molti organismi del

² La legge n. 106 del 2016 "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale", trovata in G.U. del 18 giugno 2016, n. 141.

³ Cfr. P. CLEMENTI, *Il regime tributario*, in Atti del Convegno di studi su *Enti religiosi e riforma del terzo settore*, Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Piacenza, 18 maggio 2018, in corso di pubblicazione.

⁴ Con il Decreto Legislativo n. 112 del 2017, in G.U. n. 167 del 19 luglio 2017 è stata approvata la "Disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'art. 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106". Per un primo commento, cfr. A. FUCCILLO, *L'impresa sociale*, in Atti del Convegno di studi su *Enti religiosi e riforma del terzo settore*, Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Piacenza, 18 maggio 2018, in corso di pubblicazione.

⁵ Con il Decreto Legislativo n. 40 del 2017, in G.U. n. 78 del 3 aprile 2017, è stata approvata l'"Istituzione del servizio civile universale, a norma dell'art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106".

⁶ Il Decreto Legislativo n. 111 del 2017, in G.U. n. 166 del 18 luglio 2017 ha approvato la "Disciplina dell'istituto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, a norma dell'art. 9, comma 1, lettera c) e d) della legge 6 giugno 2016, n. 106".

⁷ La legge 11 agosto 1991, n. 266 "Legge quadro sul volontariato", è stata pubblicata in G.U. 22 agosto 1991, n. 196. L'art. 15 prevedeva l'istituzione dei Centri di servizi, gestiti dalle organizzazioni di volontariato, allo scopo di offrire servizi ai volontari e alle loro organizzazioni e finanziati con i proventi delle Fondazioni bancarie.



volontariato, dell'associazionismo e della cooperazione. Tali rappresentanze hanno partecipato con le Commissioni parlamentari⁸ alla stesura del testo del Decreto, intervenendo con proposte già nella fase della definizione dell'indirizzo da dare alla riforma, degli obiettivi e dei contenuti della riforma, concorrendo a ridefinire la materia, che investe e modifica il *welfare* italiano⁹.

2 - Il contributo degli ecclesiastici e dei canonisti alla riflessione

Quali sono le ragioni che rendono necessario che la riflessione sulle ricadute prodotte dal Codice del Terzo Settore coinvolga anche gli studiosi del diritto ecclesiastico e quelli del diritto canonico, i quali da tempo guardano alla politipia di forme e organismi con i quali la Chiesa, tutte le Chiese, e lo Stato, non solo nelle sue istituzioni, ma tanto più nelle sue articolazioni territoriali e nella sua veste di comunità politica e sociale, promuovono e sostengono gli enti e le associazioni che abbiano finalità solidaristiche e sociali?

Indichiamo, per brevità, almeno due ragioni che rendono obbligato l'apporto delle nostre discipline sui temi della riforma del *welfare* e del terzo settore.

La prima, di carattere storico, che pure produce i suoi effetti e le sue ripercussioni sul versante delle relazioni tra Stato e Chiese e, quindi, sul

⁸ Per un resoconto dettagliato dei lavori preparatori, si veda *www.csvnet.it*.

⁹ Per una riflessione sul rapporto tra Terzo Settore e welfare italiano, cfr. T. CERICOLA, *La riforma del terzo settore*, Eidos, Cagliari, 2018; A. Fici (a cura di), *La riforma del terzo settore dell'impresa sociale. Una introduzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; G. Barbetta, G. Ecchia, N. Zamaro (a cura di), *Le istituzioni nonprofit in Italia. Dieci anni dopo*, il Mulino, Bologna, 2016; B. Baroni, L. Degani, L. Montanelli, M. Petrillo, M. Piscetta (a cura di), *Riforma del terzo settore. Tra Codice del terzo Settore, impresa sociale e 5 per mille*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017; R. Guidi, K. Fonovic, T. Cappadozzi (a cura di), *Volontari e attività volontarie in Italia. Antecedenti, impatti, esplorazioni*, il Mulino, Bologna, 2016; R. DABORMIDA, *La riforma del terzo settore*, Milano, Giuffrè, 2017; M. LONGONI (a cura di), *La riforma del terzo settore. Cosa cambia con i decreti attuativi della legge n. 106/2016*. Guida giuridica Italia oggi, n. 12/27, 16 settembre 2017; A. MAZZULLO, *Il nuovo Codice del terzo settore. Profili civilistici e tributari (d. lgs 3 luglio 2017, n. 117)*, Giappichelli, Torino, 2017; A. TONINA, *La riforma del terzo settore. Il nuovo assetto del non-profit*, Seac, Trento, 2017; N. Zamaro (a cura di), *Volontari in Sicilia*, Giappichelli, Torino, 2017; AA. VV., *È nato il terzo settore*, V Dossier, 1, anno 7; AA. VV., *Incroci di cultura e riforma. Idee, principi e valori per orientarsi nella nuova legge del terzo settore*, V Dossier, 3, anno 8; S. BERETTA, *Manuale operativo delle associazioni. Guida civilistico-fiscale e formulario*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2011.



diritto bilaterale e su quello autonomo e distinto delle Chiese e delle confessioni, è a motivo che la natura e l'obiettivo della carità e dell'assistenza è, da sempre, uno dei fini propri di tutte le Chiese e, fra esse, della Chiesa cattolica, che nella sua dimensione istituzionale e in quella comunitaria, si è costituita e storicamente organizzata, per rispondere alle esigenze di coloro che avessero necessità sia spirituali che materiali, e a queste ultime ha sempre cercato di offrire risposte¹⁰.

La storia della Chiesa, dalla prime comunità e fino al tempo di Papa Francesco, è sempre connotata, pur con le sue contraddizioni e con i suoi errori, dall'impegno per rendere la carità segno visibile della sua missione¹¹.

Questa funzione ha proiettato la Chiesa, prima di ogni altra istituzione, a essere impegnata in attività caritatevoli e assistenziali che si sono proposte, ancor prima che lo Stato-sovrano si strutturasse nella sua dimensione paternalistica e sociale, e introducesse, tra le sue funzioni peculiari, quelle sociali. Tutto ciò è avvenuto anche nella fase in cui gli Stati contemporanei hanno organizzato, o, almeno tentato, di introdurre un *welfare* universalistico ed emancipatore, in cui la Chiesa ha continuato a vivere la dimensione assistenziale come tipica espressione della carità evangelica¹².

La seconda ragione, non meno decisiva, per la quale il contributo degli ecclesiastici e dei canonisti si ritiene non solo necessario, ma si auspica possa determinare un apporto originale e innovativo nel dibattito complessivo che coinvolge varie discipline giuridiche, economiche e sociali, è dettata dalla considerazione che nelle democrazie e nei sistemi costituzionali finalizzati a garantire e valorizzare l'apporto delle Chiese e delle confessioni, per l'attuazione del pluralismo religioso e per la crescita della democrazia nella comunità politica, si valuta che il contributo delle associazioni e degli enti religiosi non è concorrente, né alternativo, rispetto a quello offerto dagli organismi che perseguono esclusivamente finalità sociali e solidaristiche.

¹⁰ Cfr. **G. CASUSCELLI**, *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 7 del 2014, pp. 1-54; **ID.**, *Associazioni ed enti in una solidarietà in crisi: le risposte del diritto canonico e del diritto ecclesiastico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit. n. 36 del 2013, pp. 1-10; **G. D'ANGELO**, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, Esi, Napoli, 2003; **M. PARISI**, *Gli enti religiosi nella trasformazione dello Stato sociale*, Esi, Napoli, 2004.

¹¹ Cfr., **G. BONI**, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà nella Chiesa*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 2010, CCXXX, 135-247.

¹² Cfr. **P. CAVANA**, *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore. Profili canonistici*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 22 del 2018.



Semmai rimane da chiedersi, ed è primariamente scopo di questo contributo, se sia giustificato che il diritto comune continui ad apprestare una tutela specifica attraverso norme, comunque sia, speciali allo scopo di garantire che gli enti e le associazioni con finalità solidaristiche, e che hanno, al contempo, una connotazione religiosa, possano svolgere attività riconosciute meritorie, in quanto di “interesse generale”¹³.

La “specialità” è l’elemento con cui Il Codice del Terzo Settore ha disciplinato gli enti religiosi, e “disciplina speciale”, viene disposto dalla legge n. 106 del 2016, si presenta tutto il Codice stesso. Il risultato è che si vengono a determinare interferenze o, meglio, connessioni, tra i due tipi di specialità, sulle quali torneremo.

3 - La traiettoria: dalla legislazione bilaterale sugli enti cattolici al diritto comune sugli enti religiosi

Queste premesse, pur nella loro essenzialità, si ripropongono allo scopo di meglio cogliere la traiettoria che ha preceduto l’approvazione del Decreto legislativo n. 117 del 2017 e cogliere quali siano i riflessi che potrà produrre sugli enti e sulle associazioni religiose.

Fa bene, ancor di recente Dalla Torre, a cogliere come l’„impegno della comunità ecclesiale” nel nostro ordinamento costituzionale si traduca nella presenza di organismi e attività solidali, sia stato “favorito” dall’aver riconosciuto Stato e Chiesa, insieme e ciascuno per la propria parte, il principio pattizio che funge da architrave degli Accordi del 1984, principio unico e duale, finalizzato “alla reciproca collaborazione per la promozione dell’uomo e il bene del Paese”¹⁴.

Occorre riflettere, più di tutto, se l’introduzione del Codice del terzo settore, che innova e, si prevede, continuerà a innovare ancora il diritto comune in materia di attività sociali e solidaristiche, sia non già una opportunità - nel segno del calcolo utilitaristico, orientato a vagliare le convenienze e le condizioni di favore, se non privilegiare conseguenti - e, invece, rappresenti una prospettiva entro cui gli enti religiosi sono chiamati, più di ieri, ad armonizzarsi con altri organismi ed enti per meglio promuovere l’uomo e i suoi diritti civili e sociali, senza smarrire o

¹³ Cfr. **A. BETTETINI**, *Riflessi canonistici della riforma del terzo settore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, n. 20 del 2018, pp. 1-15.

¹⁴ Cfr. **G. DALLA TORRE**, *Enti ecclesiastici e Terzo settore. Annotazioni prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 16 del 2018, pp. 1-17.



stemperare la loro natura particolare, nel rispetto delle loro motivazioni e finalità.

Tale prospettiva fu quella che guidò l'analisi da parte degli studiosi del diritto ecclesiastico, già all'indomani degli Accordi tra Stato e Chiesa, modificativi del vecchio Concordato, e in specie dopo la legge n. 222 del 1985¹⁵ dopo i quali si era valutato come le modifiche apportate alla vecchia legislazione sugli enti fungessero da "apripista" verso una legislazione, quasi sperimentale, che avrebbe reso necessario il ripensamento sugli enti non commerciali e di quelli che non avevano finalità lucrative e avessero prevalente le finalità solidaristiche¹⁶.

Si sottolineava, in particolare, come la legge n. 222 del 1985 avesse introdotto istituti, quali le liberalità deducibili, come sistema ulteriore di finanziamento delle Chiese, insieme all'otto per mille; il regime di pubblicità, quale strumento di trasparenza interna e verso i terzi; la distinta disciplina agevolativa applicata alle attività "costitutive ed essenziali" di religione o di culto, rispetto a quella prevista per le attività diverse; e, ancora, una procedura semplificata per il riconoscimento degli enti cattolici, indicati dall'art. 2 della stessa legge n. 222 del 1985, procedura semplificata che adesso è prevista per gli Enti del terzo Settore, all'art. 22 del relativo Codice.

Molti di quegli istituti, introdotti, per l'appunto, dalle Intese tra lo Stato e le Chiese, hanno costituito una breccia che nei decenni successivi il legislatore statale ha voluto percorrere per estendere le agevolazioni a favore degli enti cattolici agli enti e alle associazioni con finalità solidaristiche. Istituti e procedure che, segnaliamo subito, sono presenti nel Codice del Terzo Settore, come nella disciplina contenuta nei Decreti attuativi successivi alla legge n. 106 del 2017.

È stata apripista, costituendo un'esperienza largamente positiva, la disciplina sugli enti cattolici e poi su quelli della Chiesa Valdese, e, successivamente quella con cui sono state approvate, con legge, le altre Intese con le diverse confessioni religiose, che appaiono, complessivamente e a diversi anni di distanza, rendere attuale e, nel contempo, urgente una rilettura del principio stabilito dall'art. 20 della Costituzione, che ha acquisito la qualifica di pilastro di quel principio

¹⁵ Cfr. **P. CAVANA**, *Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, Giappichelli, Torino, 2011.

¹⁶ Cfr. **A. MANTINEO**, *Enti ecclesiastici ed enti non profit. Specificità e convergenze*, Giappichelli, Torino, 2001. Per profili generali, cfr. **G. PONZANELLI**, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Torino, 1996; **ID.**, *Enti senza scopo di lucro*, in *Digesto disc. Priv.*, Sez. Civ., VII, 1991.



supremo costituzionale della laicità dello Stato, accanto agli artt. 2, 3, 7, 8, 19 della Costituzione, come ribadito dalla Corte Costituzionale¹⁷.

Non ci si poteva limitare, come pure per un lungo arco temporale è accaduto, a interpretare la norma nel senso di escludere nei confronti degli enti religiosi “speciali limitazioni legislative” e “speciali gravami fiscali per la “ [...] costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività”, la cui formula utilizzata dai Costituenti era dettata dalla scelta di voler prendere le distanze dal sistema liberale e dalla legislazione introdotta dal regime fascista, durante i quali era stata attuata una politica ecclesiastica eversiva, e di controllo sugli enti ecclesiastici, di cui era espressione la legge Crispi del 1890¹⁸, come pure la legge n. 848 del 1929 sugli enti¹⁹.

Una politica ecclesiastica, avviata con i nuovi Accordi del 1984 tra lo Stato e la Chiesa cattolica, e proseguita con le Intese, fondata sulla convergenza delle rappresentanze apicali dello Stato e delle Chiese, che, come anche ribadisce da ultimo, Dalla Torre, con cui si è scelto di considerare gli enti, sì espressione dell'autonomia confessionale, ma sempre privilegiando la loro dimensione e configurazione giuridica, come determinata dal vincolo stretto che essi hanno e debbono continuare a mantenere nei confronti della gerarchia confessionale²⁰. Unica eccezione rimane l'art. 10 della legge n. 222 del 1985, che sembra richiamare

¹⁷ Cfr. un richiamo alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo cui la laicità è “principio supremo dell'ordinamento costituzionale”, non può che partire dalla sentenza 11-12 aprile 1989, n. 203, in **S. DOMIANELLO**, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte Costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 597 ss., con una ricca bibliografia a commento. Si indicano, qui, solo le sentenze, in cui i Giudici costituzionali hanno richiamato espressamente il principio di laicità: sentenza 10-14 novembre 1997, n. 329, in **S. DOMIANELLO** *Giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 878 ss., con una bibliografia essenziale a commento; sentenza 19 giugno-15 luglio 1997, n. 235, in **S. DOMIANELLO**, *Giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 696 ss., con una bibliografia essenziale a commento; sentenza n. 508 del 13-20 novembre 2000, in *www.olir.it, osservatorio sulle libertà religiose*; sentenza n. 238 del 22 ottobre 2014, in *G.U.* 29 ottobre 2014, n. 45; sentenza n. 63 del 23 febbraio 2016, in *G.U.* 30 marzo 2016.

¹⁸ Cfr. **P. SCOPPOLA**, *Chiesa e Stato nella storia d'Italia*, Bari, 1967, p. 230 ss.; *ivi*, il richiamo alle fonti parlamentari sull'approvazione della legge n. 1890: *Atti Camera, Documenti, leg. XVI, sessione, 1889-90, n. 2*. Per una rassegna bibliografica, sulla legislazione attuata nello Stato liberale in materia di enti confessionali, cfr. **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 8^a ed., Zanichelli, Bologna, 2000, p. 249.

¹⁹ Cfr. sulla genesi della legge n. 848 del 1929 e sui collegamenti sistemici tra l'art. 20 e le altre norme della Costituzione, cfr. **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, ult. cit., rispettivamente, pp. 250 ss. e 221 ss.

²⁰ Condivide questa lettura, da ultimo, **G. DALLA TORRE**, *Enti ecclesiastici e Terzo settore*, cit.



associazioni spontanee dell'autonomia dei fedeli, per i quali si prevede, da un lato, la disciplina statale a regolamentarle, ma, comunque sia, la "costituzione o l'approvazione da parte dell'autorità ecclesiastica"²¹.

4 - L'art. 20 Cost.: una lettura rinnovata in una prospettiva sistemica

La riflessione sui riflessi prodotti sugli enti religiosi dal Codice del Terzo settore²² non può prescindere da una rilettura del principio costituzionale stabilito dall'art. 20 Cost, ancor più oggi in cui si vive la crisi del *welfare* e del sistema di garanzie sociali, guadagnate con fatica nel Novecento.

Una lettura aggiornata richiede, come anche gli studiosi del diritto ecclesiastico hanno via via affermato²³, che esso si colleghi non solo ai

²¹ Cfr. **C. MIRABELLI**, *Associazioni di fedeli, regolamentazione civile e competenza dell'autorità ecclesiastica (breve considerazioni in margine all'art. 10, l. 20 maggio 1985, n. 222)*, in *Amministrazione e rappresentanza negli enti diversi dalle società*, Milano, 1990, p. 333 ss., il quale aveva affermato che nel caso delle associazioni richiamate dall'art. 10, commi primo e secondo, della legge n. 222 del 1985, vi sarebbe "una competenza piena per quel che riguarda la disciplina delle attività che non siano di religione o di culto da parte dello Stato, una competenza piena per le attività di religione e di culto da parte della Chiesa". Cfr., sul punto, **M. TEDESCHI**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2010, pp. 229-230, secondo cui quella posizione prima espressa, "esprime chiaramente quello che ha costituito un costante fraintendimento della dottrina ecclesiasticistica italiana e della più recente legislazione bilaterale [...] poiché un ordinamento primario, qual è quello statale, non dovrebbe consentire nel proprio ambito che vi siano altri ordinamenti che regolamentino le stesse fattispecie su posizioni paritetiche. Può presupporre o rinviare a norme di un altro ordinamento ma non può abdicare alla qualificazione". Cfr., altresì, **V. MARANO**, *Le associazioni di fedeli fra enti ecclesiastici e persone giuridiche. Considerazioni preliminari in margine all'art. 10 della legge 20 maggio 1985, n. 222*, in V. Tozzi (a cura di), *Lo studio del diritto ecclesiastico. Attualità e prospettive*, vol. II, Salerno, 1996, pp. 97 ss.

²² Cfr. **P. CONSORTI**, *L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli "enti religiosi"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2018, pp. 1-18.

²³ Per una lettura aggiornata sulla genesi dell'art. 20 della Costituzione, si veda **L. DECIMO**, *Le organizzazioni religiose nel prisma costituzionale dell'art. 20*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, in specie, pp. 9-31. Secondo **V. DEL GIUDICE**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, 1964, p. 72, l'articolo 20 della Costituzione avrebbe vietato che "si possono sancire di nuovo soppressioni o proibizioni di fondazioni e riconoscimento di enti ecclesiastici o stabilire misure limitatrici circa il loro patrimonio, sia quanto al modo di essere, sia quanto all'ammontare o accrescimento". Opinione non condivisa da **G. CATALANO**, *Osservazioni sull'art. 20 della Costituzione*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1964, I, pp. 363 ss.; **F. FINOCCHIARO**, voce *Art. 20*, in *Commentario della Costituzione*, G. Branca (a cura di), Vol. II, Bologna, 305 ss.; **ID.**, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2003, p. 227; **F. ONIDA**, *L'articolo 20 della Costituzione*, in *Politica e diritto*, 1996, pp. 111 ss.; **M. RICCA**,



diritti di libertà religiosa, come delineati dagli artt. 7,8, 19 Cost., e al principio di libertà associativa (art. 18 Cost.) ma anche alle libertà e ai limiti previsti nei “rapporti economici”, perché è pur vero che le associazioni e gli enti religiosi, concorrono insieme e ciascuno, per la propria parte al “progresso materiale e spirituale della Nazione” (art. 4 Cost.) e a quel principio comune allo Stato e alla Chiesa, di “promozione dell’uomo e bene del Paese”, come prima richiamato. E che richiede, a fronte della crisi e dei vincoli economici in capo alle democrazie occidentali, compresa quella italiana, che si investa molto di più nell’economia civile e nel capitale sociale²⁴; e questa prospettiva, originale e innovativa, sembra guidare i soggetti del terzo settore che in tal modo, con quelle risorse che costituiscono la loro peculiarità, si propongono di rispondere alle sfide presenti.

Tale ultima lettura è rinvenibile nella legge n. 106 del 2017, in cui il legislatore, nell’attribuire la Delega al Governo a riformare il terzo settore, l’impresa sociale e il servizio civile, aveva indicato tra le finalità quella di sostenere “ l’autonoma iniziativa dei cittadini [...]”; e, ancora, di favorire la “partecipazione, l’inclusione e il pieno sviluppo della persona umana”; ma anche, ed è una novità significativa che vale la pena evidenziare, il fine di valorizzare il “potenziale della crescita e dell’occupazione lavorativa”.

Un fine che dal Codice del terzo settore è ben tenuto presente, estendendo, agli enti che ottengano la qualifica di ETS, molte delle norme del codice civile oggi vigenti per gli enti lucrativi e per le società di capitale: in particolare, le norme relative alle funzioni dell’Assemblea, con richiamo agli artt. 2373 e 2540 del codice civile; all’organo di amministrazione (art. 26 del Codice del terzo Settore) con un rinvio all’art. 2382 del codice civile; ; le norme relative all’estinzione o scioglimento dell’ETS (art. 49 del Codice del terzo settore), con un rinvio all’art. 11 e seguenti delle disposizioni di attuazione del Codice. O, ancora la procedura di ammissione e al carattere aperto delle associazioni (art.23 Codice); o, altra materia di grande rilevanza, le funzioni dell’organo di controllo che deve obbligatoriamente essere previsto e i requisiti che debbono avere i componenti, con un rinvio all’art. 2399 del Codice civile; o, ancora, il Titolo XI del Codice del Terzo Settore e tutta la disciplina

Art. 20 della Costituzione ed enti religiosi: anamnesi e prognosi di una norma “non inutile”, in **AA. VV.**, *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Vol. II, Padova, 2000, pp. 1529 ss. Per una interpretazione sistematica della disposizione, cfr. anche **G. CASUSCELLI**, *Enti ecclesiastici*, in *Commentario del Codice civile*, diretto da E. Gabrielli, *Delle persone*, a cura di A. Barba, S. Pagliantini, vol. III, *Leggi collegate*, pp. 291-439.

²⁴ Si richiama **S. ZAMAGNI**, *Economia civile come risorsa*, in *Il fisco*, n. 11/1998.



sanzionatoria a carico dei rappresentanti legali, o quella relativa alla trasformazione, fusione o scissione. Con le modifiche introdotte dal Codice del Terzo settore sull'art. 42 del Codice civile.

E tutto ciò a riprova che il Codice innova e supera quello che si rilevava essere uno schematismo giuridico, forse condizionato anche da ragioni ideologiche, oltre che da disposizioni normative, che distinguevano tra attività e soggetti del settore *non profit*, da quelle previste per il settore *for profit*.

Un esempio per tutti: l'introduzione nel Codice delle forme di finanza sociale e dei titoli di solidarietà da parte degli enti del terzo settore, allo scopo di favorire il finanziamento e il sostegno delle attività (art. 77 del Codice del terzo settore).

Ragioni queste che ci impongono, molto più che nel passato, a considerare anche gli enti religiosi quali soggetti economici e ad aggiornare la stessa lettura dell'art. 20 Cost.²⁵

Così che associazioni e istituzioni aventi "il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto", pur nella prospettiva promozionale loro attribuita dalle norme della Costituzione, artt. 7, 8, 18, 19, attraverso una interpretazione estensiva e aperta dello stesso art. 20 Cost., , si muovono nell'alveo delle garanzie e dei limiti cui sono sottoposti tutti i soggetti economici, individuali e associati, come disciplinati dal titolo III, parte I, della Costituzione: ovvero, le norme relative ai "rapporti economici".

Così, che tra gli articoli 41-45 Cost., ritroviamo alcuni limiti e funzioni che vanno considerati per tutti coloro che esercitino attività o intraprendano iniziative economiche, compresi gli enti del terzo settore, attività che anche gli enti religiosi, tanto più in forza del Codice, potranno (continuare a) svolgere: il fine dell' "utilità sociale" e i "fini sociali" per assicurare "la sicurezza, la libertà, alla dignità umana"(art. 41 Cost.); e, ancora, i limiti nell'esercizio della proprietà privata "allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti" (art. 42 Cost.); criteri che sono pure presenti negli articoli successivi, ove si richiama il fine dell' "utilità sociale" con riferimento ai servizi pubblici

²⁵ Cfr. S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Zanichelli, Bologna, 1992, il quale ha introdotto l'espressione di "enti religiosi" per indicare come l'art. 20 Cost., si ponga a garanzia delle espressioni organizzate di tutte le confessioni religiose, istituzioni e associazioni, ponendo in evidenza la coerenza sistemica che la Costituzione assegna alla norma costituzionale, da interpretarsi non solo nel senso di garantire il pluralismo confessionale, ma anche nella prospettiva di assicurare la funzione sociale e l'interesse generale che i soggetti economici sono chiamati ad assolvere con le loro attività. ID., *Gli enti e il patrimonio della Chiesa*, in AA. VV., *Concordato e costituzione. Gli Accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, S. Ferrari (a cura di), 1985.



essenziali" che "abbiano carattere preminente" di "interesse generale" (art. 43 Cost.); o, ancora, il fine di "stabilire equi rapporti sociali" con cui si impongono "obblighi e vincoli alla proprietà terriera" e "limiti alla sua estensione" (art. 44 Cost.); o il riconoscimento della "funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata" (art. 45 Cost.).

Così, i parametri dell'utilità sociale, i fini sociali, l'interesse generale, utilità generale, gli equi rapporti sociali e la funzione sociale costituiscono, ciascuno e "congiuntamente" i criteri-limite cui ogni attività economica, svolta dai pubblici, dai privati o dal privato-sociale si deve ispirare²⁶.

Principi che anche l'art. 118 Cost., come novellato dalla riforma del titolo V, introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001²⁷, ha voluto richiamare laddove, accanto al richiamo ai principi di sussidiarietà, ha voluto espressamente affermare che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale".

Quell'interesse generale le cui attività sono indicate dall'art. 5 del Codice, che solo se esercitate, "una o più", "in via esclusiva o principale", costituiscono condizione necessaria per l'iscrizione al Registro unico Nazionale. L'elenco delle attività ritenute di interesse generale, secondo quanto disposto dal punto 2 del medesimo articolo, potrà essere aggiornato con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

I principi programmatici, già indicati dalla Carta Costituzionale, richiamati anche nella parte dei rapporti economici, mantengono viva una carica di precettività che, in questi settanta anni di vita repubblicana, si può ritenere sia stata attuata, solo parzialmente e con fasi alterne.

Principi programmatici che sono passati in secondo piano rispetto ad altri introdotti, come il pareggio di bilancio che impegna e vincola lo Stato, i Comuni, le Province, le Città Metropolitane, e che viene assicurato

²⁶ Sembra ancora attuale la lettura che ne dava **P. BARCELLONA**, *Oltre lo Stato sociale. Economia e politica nella crisi dello Stato keynesiano*, De Donato, Bari, 1980. Cfr. più vicino a noi, **F. SORVILLO**, *Economia & religioni. L'agire per fede alla prova dei mercati*, Pellegrini, Cosenza, 2016.

²⁷ La legge costituzionale n. 3 del 18.10.2001, "Modifiche al titolo V parte seconda della Costituzione", può trovarsi in G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001.



dall' "equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico" (art. 81 Cost), approvato con legge costituzionale n. 1, del 20 aprile 2012²⁸.

Pareggio di bilancio che è stato supportato dalle istituzioni finanziarie europee e che determina il contenimento della spesa pubblica, condizione che fa vacillare da tempo il *welfare all'italiana*, già fragile²⁹. E non è l'unico vincolo, perché anche l'art. 117 Cost., nello stabilire che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni", stabilisce che essa deve svolgersi "nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

Così, la tradizione giuridica che ha consentito di sperimentare nei paesi del continente europeo un *welfare statale*, modello per le democrazie anche d'oltreoceano³⁰, appare messo alle corde e subordinato alla finanza e a un'economia globalizzate che incidono sulle scelte di politica economica dei singoli Stati. Tutto ciò concorre, per necessità, negli Stati della stessa Europa, ad affiancare, e da tempo, all'iniziativa pubblica quella svolta dai privati e dagli organismi del privato-sociale, per mantenere adeguati livelli e *standards* di qualità di servizi di *welfare*³¹.

5 - La legge n. 222 del 1985 rimane apripista della legislazione statale in ottica promozionale e pluralista

Nel nostro Paese, in cui i principi del pluralismo sociale e istituzionale, con quelli del solidarismo e della sussidiarietà, sono alla base del nostro sistema repubblicano, si deve ribadire come l'avvio di una stagione di riforme finalizzate ad ammodernare il *welfare* sia stato come accelerato dalla legge n. 222 del 1985 ("Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi") con cui agli enti cattolici che chiedono il riconoscimento civile, attraverso una procedura amministrativa, vengono richiesti una serie di requisiti,

²⁸ La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale", trovasi in G.U. n. 95 del 23 aprile 2012.

²⁹ L'espressione è stata introdotta da U. ASCOLI (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Laterza, Bari, 1984, in particolare pp. 1-51; cfr., C. RANCI, *Oltre il welfare State. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, il Mulino, Bologna, 1999.

³⁰ È di questa opinione J. RIFKIN, *Il sogno europeo. Come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano*, Mondadori, Milano, 2004.

³¹ Cfr. G. CASUSCELLI, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per "il bene del Paese"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2011, pp. 1-33.



soggettivi e oggettivi, tra i quali quello che abbiano “il fine di religione o di culto”, come “costitutivo ed essenziale”, “accertato di volta in volta, in conformità alle disposizioni dell’art. 16”.

Questo articolo stabilisce quali siano “agli effetti delle leggi civili”:
a) “le attività di religione o di culto”; e b) le attività diverse, tra le quali: “quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura, e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro”.

È la conferma, semmai ve ne fosse ancora bisogno, che gli enti cattolici entrano come soggetti giuridici nell’ordinamento statale, ove soddisfino il requisito oggettivo di svolgere quelle “attività di religione o di culto” riconosciute dalla *Res publica* di particolare rilevanza costituzionale e sociale, potendo, altresì, svolgere altre attività, pur “diverse”, anch’esse meritevoli di tutela e promozione.

L’Accordo tra Stato e Chiesa del 1984, all’art. 7, quanto al trattamento riservato dal punto di vista tributario agli enti ecclesiastici, ha stabilito che quelli “aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione”³²; e “le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime”³³.

Quella disciplina ha determinato le condizioni perché un ente cattolico, civilmente riconosciuto possa essere agevolato, agli effetti tributari, per “il fine di religione o di culto” e per le attività svolte, in concreto, allo scopo di realizzare quelle finalità, ed essere, invece, assoggettato alle leggi dello Stato e al regime tributario previsto quando svolga anche le attività “diverse”.

Per intanto, vale la pena osservare che tutti gli interventi adottati dal legislatore statale in materia di imposte e agevolazioni tributarie non hanno chiarito se il fine di religione o di culto, sia criterio che, sempre e comunque sia, occorre favorire, nel trattamento tributario a favore degli enti cattolici: indice di questa incertezza è stata la disciplina con cui sono state disposte le agevolazioni o esenzioni, a fronte della circostanza che l’ente medesimo spesso svolge anche altre attività “diverse” da quelle di religione o di culto³⁴.

³² Cfr. **P. RONZANI**, *Il regime tributario degli enti ecclesiastici*, Cedam, Padova, 2000.

³³ Cfr. **G. RIVETTI**, *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici. Profili di specialità tra attività non profit o for profit*, Giuffrè, Milano, 2002.

³⁴ Cfr. **P. RONZANI**, *Il regime tributario*, cit.; a seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo n. 117 del 2017, con cui è stato approvato il Codice del Terzo Settore, una



Così che, nel tempo, sono state introdotte agevolazioni, a condizione che le attività o i beni fossero destinati “esclusivamente all’esercizio del culto” (art. 7.1 del D. Lgsv. 30 dicembre 1992, n. 504, lett. *d*); o, più avanti, è stata applicata l’esenzione dall’ICI, in forza dell’art. 7, comma 2-bis, della legge 2 febbraio 2005, n. 248, per gli immobili utilizzati per lo svolgimento di attività di religione o di culto, a prescindere dalla natura eventualmente commerciale delle stesse; e il successivo D.L. 4 luglio 2006, n. 248, all’art. 38, per l’operatività della medesima esenzione ha richiesto che le attività non abbiano esclusivamente natura commerciale. L’art. 91-*bis* della legge 24 marzo 2012, n. 27 ha stabilito che l’esenzione in questione si applica agli immobili destinati allo svolgimento di attività di religione o di culto con modalità non commerciali. Tali agevolazioni sono state confermate anche con riguardo all’imposta che ha sostituito l’Ici, ovvero l’Imu, con il D.Lgsv. 14 marzo 2011, n. 23.

La prima considerazione svolta a proposito degli enti cattolici con cui abbiamo avviato la nostra riflessione è relativa al ruolo e alla preminenza sociale che rivestono quegli enti, non solo a causa dello svolgimento di attività di religione o di culto, ma anche delle attività diverse, pur esse meritorie perché rientranti fra quelle di rilevanza sociale, fossero anche di natura commerciale. Per altro, come segnalato anche di recente³⁵, sarebbe la stessa legge n. 121 del 1985³⁶, che stabilendo all’art. 2, che la Repubblica italiana “riconosce alla Chiesa cattolica la piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione”, riconoscerebbe, in tal modo, piena autonomia alla Chiesa nel modo di svolgere la sua missione, attraverso attività non solo di religione o di culto³⁷.

Segnaliamo, per altro, che nel caso degli enti cattolici, ma, come presto vedremo, anche a proposito di altri enti religiosi, non sempre si rende possibile distinguere, in modo chiaro e deciso, quando un’attività sia di religione o di culto o sia attività diversa; e la distinzione come disposta dall’art. 16 della legge n. 222 del 1985, non esclude, come prima affermato, che lo stesso ente possa svolgere attività di cui alla lettera *a*) e attività di cui alla lettera *b*). Ciò ha reso fin qui problematica l’applicazione

prima riflessione è quella di **P. CLEMENTI**, *Il regime tributario*, in Atti Convegno dell’Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza, 18 maggio 2018

³⁵ Cfr. **A. BETTETINI**, *Riflessi canonistici della riforma del terzo Settore*, cit., pp. 1-15. Della stessa opinione, **P. CAVANA**, *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo Settore*, cit., pp. 1-27.

³⁶ Pubblicata in *Suppl. ord. G.U.* 10 aprile 1985, n. 85.

³⁷ Cfr. **A. BETTETINI**, *Riflessi canonistici della riforma del Terzo Settore*, cit., pp. 3 ss.



della disciplina speciale e delle agevolazioni a favore degli enti cattolici, in forza delle loro attività. Ancora di recente è stato osservato che le difficoltà discendono, in astratto, aggiungerei, anche “in concreto”, dalla possibilità di svolgimento di “attività diverse” “che determina “una commistione del tutto impropria, perché non sono indicati criteri quantitativi e/o qualitativi certi, secondo i canoni contrapposti: prevalente/accessorio o principale/secondario, che facciano propendere per la qualificazione quale ente ecclesiastico che svolga attività diverse”³⁸. Uno dei criteri semplici e immediati, suggeriti dallo stesso A., per superare quella commissione, è quello della contabilità separata con riguardo alle attività in senso stretto di religione o di culto distinte dalle altre.

Ciò viene suggerito dallo stesso A. con riferimento alle agevolazioni a favore delle confessioni religiose, e proprio a commento di una recente sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea, promulgata dalla Grande Sezione nella causa C-74/16, con cui si stabiliva, in forza dell’art. 107 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione, che sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minacciano di falsare la concorrenza”³⁹.

6 - Intese dello Stato con le confessioni e collegamento/coincidenza tra le attività di religione o di culto e le attività “diverse”

Ciò che rende complicato il quadro normativo e l’applicazione delle agevolazioni a favore degli enti cattolici, non si presenta più semplice a proposito di enti religiosi delle diverse Chiese.

Altre Intese, hanno visto, infatti, l’equiparazione bilateralmente condivisa fra attività di religione o di culto e altre attività, ritenute prima che rilevanti dal punto di vista sociale costitutive della identità confessionale dell’ente medesimo.

Così, a titolo solo esemplificativo si richiama l’art. 12 della legge n. 449 dell’11 agosto 1984 (“*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola Valdese*”), che, nello stabilire la procedura

³⁸ Cfr. G. CASUSCELLI, “A chiare lettere - Transizioni” • *Esenzioni fiscali a favore delle confessioni e aiuti di stato: le quattro condizioni ex art. 107 del TFUE e il tetto massimo di 200.000 euro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 24 del 2017, pp. 1-20.

³⁹ La sentenza è pubblicata, con un primo commento di G. CASUSCELLI, “A chiare lettere - Transizioni” • *Esenzioni fiscali*, cit..



amministrativa di riconoscimento degli enti valdesi, ha previsto che “la Repubblica riconosce la personalità giuridica degli enti ecclesiastici aventi congiuntamente” i “fini di culto, istruzione e beneficenza”. Qui da parte della Chiesa Valdese, d’intesa con lo Stato, viene attribuita rilevanza al possesso delle suddette finalità che congiuntamente debbono essere previste, perseguite e concretamente svolte⁴⁰.

L’esame della disciplina bilaterale tra Stato e Chiesa, da quella risalente agli anni ottanta a quella che più di recente è stata approvata, ci consente di constatare come anche in altre Intese, sia stata utilizzata una formula “aperta” e non rigidamente ancorata al fine “in senso stretto religioso”, secondo i canoni propri degli enti cattolici, stabilendo, che, come requisiti di legge perché gli enti religiosi ottengano il riconoscimento civile, accanto al fine di culto e presenti con la stessa rilevanza, siano comprese altre finalità.

Così, la legge n. 101 del 1989 (“*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione delle Comunità ebraiche italiane*”) ha previsto all’art. 21 che “istituzioni ed enti ebraici aventi sede in Italia possono essere riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili, in quanto abbiano fini di religione o di culto ai sensi dell’art. 26. Questa norma ha stabilito che “la Repubblica italiana prende atto che secondo la tradizione ebraica le esigenze religiose comprendono quelle di culto, assistenziali e culturali”. Così, nella legge n. 116 del 1995 (“*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione Cristiana Evangelica Battista d’Italia- UCEBI*”), all’art. 11.2, è previsto che “possono essere altresì riconosciute come enti ecclesiastici le istituzioni costituite in ente nell’ordinamento battista, con sede in Italia, che abbiano fine di culto, solo o congiunto con quelli di istruzione o assistenza”.

Stessa formula, *in fotocopia*, è utilizzata dalla legge n. 520 del 1995 (“*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia- CELI*”), nell’art. 19.1; dalla legge n. 126 del 2012 (“*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d’Italia ed Esarcato per l’Europa meridionale, in attuazione dell’art. 8, terzo comma, della Costituzione*”), il cui art. 14 stabilisce che

“possono essere riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili, [...] altri enti, quali diocesi, decanati o vicariati, comunità, parrocchie, monasteri e confraternite, [...] i quali abbiano fine di

⁴⁰ Cfr. A. MANTINEO, *Un trentennio dalla prima e difficile attuazione dell’art. 8 della Costituzione (1984-2014): riflessioni a partire dall’esperienza della Tavola Valdese*, in *Dir. e Rel.*, volume unico, pp. 295-326.



religione o di culto, solo o congiunto con quelli d'istruzione, assistenza e beneficenza”;

previsione che compare nella stessa formula, nella legge n. 127 del 2012 (*“Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni ”*), all’art. 17.1, e ancora nell’art. 15.1 della legge n. 128 del 2012 (*“Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia”*).

Qualche elemento nuovo è possibile, invece, riscontare nella legge n. 245 del 2012 (*“Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione Buddhista Italiana”*), in cui tale confessione religiosa, tenendo conto della propria originale visione del mondo, dell’uomo e del creato, ha voluto che si indicasse che tra le attività di religione o di culto, al fine del riconoscimento degli enti

“agli effetti civili”: a) [...] quelle dirette alle pratiche meditative, alle iniziazioni, alle ordinazioni religiose, alle cerimonie religiose, alla lettura e al commento dei testi del *Dharma*, all’assistenza spirituale, ai ritiri spirituali, alla formazione monastica e laica dei ministri di culto”.

E, all’art. 12.1, ha voluto confermare la previsione, come già contenuta in altre Intese prima richiamate, secondo cui “possono essere riconosciuti come enti di religione quelli costituiti in ente nell’ambito dell’UBI, aventi sede in Italia, che abbiano fine di religione o di culto, solo o congiunto con quelli di istruzione e beneficenza”.

Non molto diverse da quanto previsto dall’Intesa con l’UBI, le previsioni di cui agli artt. 11.1 (attività di religione o di culto) e 13.1 (modalità per il riconoscimento) della legge n. 246 del 2012 (*“Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha”*).

Dall’esame della disciplina bilaterale tra lo Stato e le Chiese, diverse da quella cattolica, si può porre già in evidenza un primo elemento che appare, per altro, funzionale a sviluppare una riflessione ulteriore, quella chiamata a ricercare meglio le possibili implicazioni sugli enti religiosi derivanti dall’introduzione del Codice del terzo settore: ovvero, lo stretto collegamento, ancor più evidente di quello presente nella legge n. 222 del 1985, tra le finalità di religione o di culto e le attività diverse.

Se, quindi, si può confermare quanto prima asserito, che la legislazione sugli enti religiosi, a partire dalla legge n. 222, e fino alle Intese con le diverse Chiese, anche quelle che di recente sono state sottoscritte, ha aperto la strada alla valorizzazione degli enti con finalità religiose, ci si deve chiedere se non debba ritenersi come superata dal



diritto comune a favore delle organizzazioni con finalità sociali e solidaristiche, e ora dal Codice del Terzo settore, se si guardi nell'ottica della promozione e del sostegno da parte dello Stato verso questi ultimi organismi.

7 - Superamento “di fatto” della specialità della legislazione bilaterale sugli enti religiosi

Questo superamento “di fatto” della legislazione speciale sugli enti religiosi, è ravvisabile nella prassi con cui le Chiese, anche quelle senza Intesa, da tempo si sono predisposte a dare vita, a una gemmazione di nuovi organismi, alle prime collegati, sia, quindi, favorendo o promuovendo la loro costituzione che assicurandosi una posizione di riguardo nel sistema di *governance* dei nuovi organismi.

È questa una circostanza sviluppatasi, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, che nei fatti ha consentito di eludere la disciplina speciale sugli enti religiosi riconosciuti, e che ha consentito alle Chiese e alle comunità religiose “senza intesa” di muoversi nella società e nel mercato, avvalendosi del diritto comune, in ispecie di quello intervenuto per disciplinare gli organismi solidaristici, anche in assenza di una legge bilaterale che disciplinasse i rapporti, giungendo a forme e organizzazioni caratterizzate dal “mimetismo giuridico” allo scopo di svolgere attività di religione o di culto⁴¹.

In via generale, questi soggetti si sono inseriti dentro un quadro di crisi del *welfare* statale, riparando o, almeno, attenuando gli effetti del contenimento della spesa sociale, che ha comportato l'affidamento di molti servizi ai privati, e al privato-sociale, compresi enti e associazioni collegati alle Chiese.

⁴¹ Sul punto, molta attenzione viene prestata dalla dottrina ai modelli organizzativi con i quali si struttura la comunità islamica sul territorio. Cfr. **C. CARDIA, G. DALLA TORRE**, *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015: *ivi*, in particolare, **P. FLORIS**, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione e di culto*, pp. 75-96; **R. BENIGNI**, *Le organizzazioni musulmane a dimensione nazionale. Assetto giuridico ed azione. Tra mimetismo, emersione del carattere culturale, rappresentatività di un Islam italiano*, pp. 97-122; **E. CAMASSA**, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, pp. 123-148; **S. ANGELETTI**, *Le attività delle comunità islamiche a livello locale. Alcune considerazioni alla luce dei risultati della ricerca*, in ispecie, pp. 171-174.



Così è avvenuto, in molti casi, dopo l'approvazione della legge-quadro sul volontariato del 1991⁴², e con le leggi regionali che hanno disciplinato con Registri e albi le organizzazioni del volontariato; così con le cooperative sociali⁴³, e ancora con le associazioni di promozione sociale⁴⁴ e con le imprese sociali⁴⁵ e prima con le organizzazioni non governative⁴⁶, tanto impegnate oggi sul versante dei diritti umanitari, soprattutto delle popolazioni migranti.

Le prospettive offerte da questa legislazione, finalizzata a rendere concreto, attuale ed efficace lo Stato sociale, almeno sul piano interno, ma con i vincoli, soprattutto di bilancio, derivanti dall'essere pienamente inserito nel contesto internazionale, hanno comportato diverse conseguenze sulle confessioni religiose e sulle attività con le quali, attraverso gli enti, si inseriscono nel tessuto economico e sociale. E non riferiamo solo a quelle Chiese che pure attraverso Accordi o Intese hanno riconosciuto il loro specifico apporto e contributo alla realizzazione del pluralismo sociale e religioso, ma, anche, di quelle che, escluse fin qui, anche solo dal trovare interlocuzione politica al loro diritto di stipulare Intese⁴⁷, attraverso il diritto comune, sono riuscite a entrare nel tessuto sociale ed economico.

⁴² Cfr. la *Legge-quadro sul volontariato* n. 266 del 11 agosto 1991, in *G.U.* n. 196 del 22 agosto 1991.

⁴³ Cfr. la legge n. 381 del 8 novembre 1991, "*Disciplina delle cooperative sociali*", trovata in *G.U.* n. 283 del 3 dicembre 1991

⁴⁴ Cfr. la legge n. 383 del 2000 "*Disciplina delle associazioni di promozione sociale*", in *G.U.* 27 dicembre 2000, n. 300.

⁴⁵ Il Decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, "*Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118*", in *G.U.* del 27 aprile 2006, n. 97

⁴⁶ La legge n. 49 del 26 febbraio 1987, che ha riconosciuto il ruolo delle organizzazioni non governative e che ha dettato la "*Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*", trovata in *G.U.* n. 49 del 28 dicembre 1987.

⁴⁷ Cfr. la sentenza della Corte Costituzionale n. 52 del 2016, in *G.U.* 16 marzo 2016, n. 11, con cui la Corte Costituzionale ha ritenuto non spettasse alla Corte di Cassazione affermare la sindacabilità in sede giurisdizionale della delibera con la quale il Consiglio dei Ministri aveva negato all'UAAR (Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti) l'apertura delle trattative per la stipula di un'Intesa, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. Per un confronto in dottrina, che unanime è critica nei confronti della sentenza e dei suoi risvolti, cfr. **A. LICASTRO**, *La Corte Costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016, pp. 1-34; **S. LARICCIA**, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di uguaglianza in materia religiosa?*, *ivi*, n. 20 del 2016, pp. 1-33; **M. PARISI**, *Principio pattizio e garanzia dell'uguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2016*, *ivi*, n. 13 del 2017, pp. 1-13; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese*, ex art. 8,



La riflessione relativa all'impatto che si è determinato sugli enti religiosi, non può fermarsi a considerare solo l'incidenza che è stata prodotta da leggi di riforma di settore, perché l'incidenza è stata fin lì indiretta, mentre effetti diretti e con riferimenti espressi si sono avuti con il decreto legislativo n. 460 del 1997⁴⁸, con la legge n. 328 del 2000⁴⁹ e con la legge costituzionale n. 3 del 2001⁵⁰.

Non è il questa la sede opportuna per ritornare sull'analisi di ciascuna delle fonti richiamate. Qualche elemento utile alla riflessione va, comunque sia, ripreso.

Con il decreto legislativo n. 460 del 1997, sebbene non sia stato introdotto un nuovo soggetto giuridico, in quanto le Onlus vengono disciplinate in quanto destinatarie di agevolazioni fiscali e tributarie⁵¹, modifiche si sono determinate sul piano degli effetti tributari e fiscali sugli enti non profit, a seguito della qualificazione delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus).

La dottrina ecclesiasticista già allora si poneva la domanda se a seguito del riconoscimento in capo a enti religiosi di quelle attività riconosciute come rilevanti e di interesse generale, concretamente svolte da quegli enti medesimi, questi potessero "almeno parzialmente"

terzo comma, Cost., ivi, n. 26 del 2016, pp. 1-35; M. CANONICO, Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., ivi, n. 30 del 2016, pp. 1-18.

⁴⁸ Il decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale", trovasi in *Suppl. Ord. G.U. n. 1 del 2 gennaio 1998*. Per un commento, si veda **A. MANTINEO**, *Enti ecclesiastici ed enti non profit. Specificità e convergenze*, Giappichelli, Torino, 2001, in specie, p. 29 ss.

⁴⁹ La legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", è pubblicata in *Suppl. Ord. G.U. n. 265 del 13 novembre 2000*.

⁵⁰ La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", trovasi in *G.U. Serie Generale del 24 ottobre 2001*. Cfr. **P. CONSORTI**, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiastici della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2003/1, pp. 13 ss.; e, ancora, **G. PASTORI**, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, *ivi*, pp. 3 ss. Per profili più generali sulla riforma, cfr. **C. CARDIA**, *Concordato, Intese e Stato federale*, in G. Feliciani (a cura di), *Confessioni religiose e federalismo*, Bologna, 2000, pp. 200 ss.

⁵¹ **M.C. FOLLIERO**, *Degli enti ecclesiastici e delle Onlus (Conservazione e infrazione, contesto e contrasto: i quattro cantoni degli enti ecclesiastici)*, in *Quad. scuola special. dir. eccl. e can.*, 5, Napoli, 1999, pp. 97-140; **A. GUARINO**, *Le attività religiose sono di utilità sociale?*, *ivi*, 53-69; **P. LOIACONO**, *Enti ecclesiastici ed onlus: problemi e prospettive*, *ivi*, pp. 15-51.



qualificarsi come Onlus⁵². Il decreto, per altro, ribadiva la qualifica di enti non commerciali a favore degli enti religiosi, quando avessero ottenuto il riconoscimento civile, sebbene questa condizione non poteva escludere, una volta per tutte e in ogni caso, la possibilità che quegli stessi enti ove svolgessero attività diverse, comprese quelle commerciali, potessero continuare a godere per queste attività delle agevolazioni previste per le loro attività “in senso stretto” di religione o di culto.

Una considerazione è d’obbligo, richiamando la legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha posto le fondamenta per un impianto del *welfare* statale, in cui la sussidiarietà, orizzontale e verticale costituiscono i pilastri di quel sistema⁵³: giova ricordare che quel modello muove dalla sussidiarietà riferita alle istituzioni e agli organismi che promuovono la partecipazione e la tutela dell’interesse generale, a partire dal livello più immediatamente vicino al cittadino, alle sue esigenze, ai suoi diritti e ai suoi doveri: il Comune, la Città metropolitana, le Province, le Regioni e, all’apice, lo Stato⁵⁴.

Su quell’impianto saremo chiamati a ritornare, soprattutto nel raffronto necessario con il Decreto con cui è stato approvato il Codice del terzo settore.

Prima, però, altri elementi utili alla riflessione che stiamo svolgendo, è possibile ricavarli a proposito della legge n. 328 del 2000⁵⁵, una legge che ha introdotto un sistema di *welfare* non più statale, ma quantomeno *mix*, pubblico-privato e privato-sociale e, quanto al suo

⁵² Cfr. **P. CONSORTI**, *Le Onlus e la disciplina degli enti ecclesiastici*, in L. Bruscutta, E. Rossi (a cura di), *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Giuffrè, Milano, 1999; **C. REDAELLI**, *Enti non profit: la rivoluzione incomincia dal fisco*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 3/1998, pp. 689-708; **A. FUCCILLO**, *Enti ecclesiastici ed Onlus: considerazioni in relazione alla fungibilità degli schemi e strutture associative*, in *Rivista del notariato*, 1999, IV, p. 893 ss.; **ID.**, *Gli enti ecclesiastici e le Onlus. Considerazioni su forme organizzativa e despecializzazione funzionale*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1999, I, pp. 227-246; **P. FLORIS**, *Il regime Onlus e la sua compatibilità con la natura ecclesiastica degli enti*, in **AA. VV.**, *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato*, J.I. Arrieta (a cura di), Venezia, 2007, p. 241 ss.; **A. MANTINEO**, *A proposito del decreto sulle Onlus: echi e riflessi nell’ambito degli enti ecclesiastici*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1997, I, p. 23 ss.; **ID.**, *Enti ecclesiastici ed enti non profit - Specificità e convergenze*, Giappichelli, Torino, 2001.

⁵³ Cfr. **M.C. FOLLIERO**, *Enti religiosi e non profit tra welfare State e welfare community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2010.

⁵⁴ Cfr. **G. D’ANGELO**, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell’art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012.

⁵⁵ La legge 8 novembre 2000, n. 328 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, in *Suppl. Ord.*, G.U. n. 265 del 13 novembre 2000.



rapporto con il territorio e i cittadini che vi abitano, un *welfare* comunitario.

L'art. 1, 7. afferma, infatti, che "le disposizioni della ... legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost.", come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Tale principi e il conseguente modello delineato non si possono in alcun modo ritenere superati dalla legislazione sociale successiva, semmai si deve constatare la loro parziale attuazione.

Il modello di programmazione, gestione e controllo, aperto al ruolo attivo dei diversi soggetti, costituenti il terzo settore, è affermato dall'art. 1.4, in cui si stabilisce che quel ruolo venga riconosciuto e agevolato dagli "enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze".

Tra i diversi soggetti chiamati a svolgere quelle funzioni venivano richiamati, all'art. 1. 4, in modo espresso, come "soggetti del terzo settore", tra gli altri,

"gli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore della programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

La formula utilizzata dal legislatore per richiamare gli enti religiosi è stata criticata in dottrina, perché avrebbe limitato e ristretto gli enti religiosi, solo a coloro che avessero stipulato accordi, patti e intese. Forse, a distanza di tempo, e con meno pregiudizio nei confronti dell'azione riformatrice del legislatore, si può ritenere che quelle critiche andrebbero anche riviste, o, almeno, ridimensionate considerando due elementi in particolare: gli enti riconosciuti dalle confessioni religiose chiamate a concorrere al sistema integrato di interventi e servizi trovano la loro legittimazione solo se sono collegati alla confessione di cui sono espressione diretta e a cui rimangono collegati, dal momento costitutivo e genetico e fino alla loro cessazione o trasformazione; e quando, ed è la seconda condizione, quando operino "nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato". Si potrebbe intendere che non tutte abbiano titolo e competenza per entrare nel sistema integrato, o, che non tutte optino per aderirvi.

Quel modello, ispirato al più ampio coinvolgimento, accanto agli enti riconosciuti delle confessioni religiose indicava "il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi di cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato..." (art. 1.4). E



far questi organismi, molti si sono costituiti per impulso di *cives et fideles*, anche appartenenti a confessioni senza Intesa⁵⁶.

Un richiamo ulteriore è quello della legge n. 383 del 2000⁵⁷, il cui art. 1 (finalità e oggetto della legge), dopo avere enunciato che la “Repubblica riconosce il valore sociale dell’associazionismo liberamente costituito e delle sue molteplici attività [...]”, stabilisce che, compito della Repubblica è quello di favorire “il suo apporto originale al conseguimento di finalità di carattere sociale, civile, culturale e di ricerca etica e spirituale”. Ancora una volta si trova un riferimento, sebbene generico, a quelle associazioni che abbiano tra i loro fini “la ricerca etica e spirituale”. Qui il termine “ricerca” non può non essere considerato come costituito dalle motivazioni, dagli orientamenti e ispirazioni che costituiscono la ragion d’essere, statutaria, prima e, poi, concretamente perseguita attraverso le attività, da parte di associazioni con fini di religione o di culto.

8 - Alcune osservazioni critiche sul Codice del Terzo Settore

Queste ultime considerazioni consentono di introdurre, infine, ad alcuni profili problematici della riforma approvata.

Restiamo ancora al richiamo che anche il Codice del terzo settore svolge a proposito degli enti religiosi. L’art. 4.3 stabilisce che

“agli enti religiosi civilmente riconosciuti le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all’articolo 5 [che indica “le attività di interesse generale”], a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto e in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, recepisca le norme del presente Codice e sia depositato nel Registro unico nazionale del terzo settore. Per lo svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili di cui all’art. 13”⁵⁸.

⁵⁶ Per una riflessione generale, cfr. M. Parisi (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

⁵⁷ La legge 7 dicembre 2000 n. 383 “*Disciplina delle associazioni di promozione sociale*”, è stata pubblicata in *G.U.* n. 300 del 27 dicembre 2000.

⁵⁸ Su profili con i quali viene disposto un “patrimonio destinato”, cfr. **D. MILANI**, *Patrimonio stabile e patrimonio destinato*, in *Atti Convegno Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza, 18 maggio 2018*, in corso di pubblicazione.



Prima di analizzare la norma nella formula utilizzata e per i riflessi che produce, è il caso di riferire che il richiamo agli enti, indicati, per l'appunto nell'art. 4.3, lo si ritrova in altre norme dello stesso Codice: nell'art. 12.2, per esonerarli dall'obbligo di indicare nella loro denominazione la formula "Ente del terzo settore", oppure l'acronimo ETS; nell'art. 15.4, che prevede la deroga a loro vantaggio, del diritto attribuito agli associati e aderenti degli enti del terzo settore di esaminare i libri sociali; nell'art. 26.5, per ammettere la possibilità di assegnare la nomina degli amministratori anche agli "enti di cui all'art. 4, comma 3"; e, ancora, nell'art. 29, che stabilisce a vantaggio degli enti di cui all'art. 4.3, una deroga relativa alla denuncia da parte degli associati, di "fatti ritenuti censurabili" all'organo di controllo o al tribunale". Gli altri riferimenti agli enti, di cui all'art. 4.3, sono contenuti all'art. 89, che disciplina il coordinamento normativo. Nel secondo comma, con riferimento ai soggetti di cui all'art. 4.3, "iscritti nel Registro unico nazionale del terzo settore", si conferma a loro vantaggio l'esclusione dal pagamento delle imposte di successione, ipotecarie e catastali per i trasferimenti a titolo gratuito, a vantaggio dei soli enti iscritti e per le sole attività diverse da quelle di interesse generale, *ex art. 5 del Codice*; il terzo comma stabilisce che il regime forfettario previsto per gli enti non commerciali, si applica solo ai "soggetti di cui all'art. 4.3, non iscritti nel Registro unico nazionale del terzo settore"; mentre per gli stessi soggetti quando siano iscritti allo stesso Registro si applica limitatamente alle attività di cui all'art. 5 del Codice; infine, il comma 5 stabilisce che la riduzione dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche prevista dal T.U.I.R. si applica ai soggetti di cui all'art. 4.3, iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore, limitatamente alle attività diverse da quelle di cui all'art. 5.

Alcune considerazioni, innanzitutto sulla formula utilizzata, che appare "nuova" rispetto a formule utilizzate nel recente passato dal legislatore, statale e regionale, e quasi sempre in leggi di settore che hanno previsto agevolazioni fiscali e tributarie a favore degli organismi che operano a fini solidaristici⁵⁹.

Altra considerazione è relativa al fatto che, tra le norme riferite specificamente a detti enti, è stato previsto un trattamento diverso, rispetto a una serie di agevolazioni, quando si tratti di enti che optino per essere

⁵⁹ Cfr. **P. CONSORTI**, *L'impatto del nuovo codice*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2018; **S. PETTINATO**, *Il regime tributario delle Onlus*, Maggioli, Santangelo di Romagna, 2007. Cfr., per profili più generali, **G. RIVETTI**, *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici. Profili di specialità tra attività no profit o for profit*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 2008.



iscritti al registro Nazionale, rispetto a coloro che non optino per l'iscrizione, perché questa possibilità è, comunque sia, contemplata. A conferma non solo che non vi è automatismo tra il riconoscimento civile quali enti religiosi e la qualifica di "ente del terzo settore", ma anche del fatto che solo a certe condizioni come dettate dal Codice e come prima indicate e solo per le "diverse attività", rientranti fra quelle di cui all'art. 5 del Codice, un ente religioso possa rientrare fra quelli del terzo settore.

Poche considerazioni critiche ci sembrano opportune sul Codice del terzo settore, di carattere generale.

La prima che il Decreto con cui esso è stato introdotto, non è stato accompagnato dalla riforma del Codice civile, pur prevista dalla Legge delega, n. 106 del 2016, all'art. 1, par. 2, lettera a): in cui si impegnava il Governo nella "revisione della disciplina del titolo II del libro primo del codice civile, in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute. Tale riforma sempre annunciata, alla luce delle novità introdotte dal Codice, comporterà, da parte del legislatore delegato, un ripensamento generale degli organismi a base associativa e un'armonizzazione e relazione coerente tra le norme ora previste dal Codice del terzo settore con il Codice civile stesso.

Secondo elemento di criticità. Non può sfuggire agli occhi di un osservatore, che l'impianto generale su cui poggia tutto il Codice, pure condiviso e partecipato, processo questo che ha reso la riforma accolta in modo positivo dalla generalità degli operatori, appare poco coerente con la struttura costituzionale che oggi rimane vigente, quella di un federalismo, se vogliamo approssimativo e confuso, che è alla base della legge costituzionale n. 3 del 2001. Non è da escludere che in questa lunga fase di transizione politico-istituzionale che vive il nostro Paese, anche il Codice del Terzo Settore possa offrire ragioni che alimentino il contenzioso amministrativo e i conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni.

Non appare azzardato ipotizzare, infatti, che il Codice appare ispirarsi, invece, a un modello centralistico, più istituzionalizzato, che veniva collegato nel suo impianto complessivo alla riforma costituzionale proposta dalla legge Boschi-Renzi⁶⁰, che con il Referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 gli elettori hanno respinto.

⁶⁰ La legge Boschi-Renzi, approvata dalla Camera dei Deputati il 12 aprile 2016, "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione", in G.U. n. 88 del 15 aprile



La vicenda della bocciatura della riforma potrebbe avere ripercussioni anche sull'attuazione del Codice stesso, soprattutto, su quei punti e sono diversi, in cui non sembrano chiari i rapporti che legano il sistema nella sua struttura e organizzazione centrale-statale, con il livello periferico, soprattutto, quello regionale.

L'impronta centralistica si ricava da una serie di istituti e di procedure. Innanzitutto, l'istituzione del Registro unico nazionale del terzo settore, che, ai sensi dell'art. 45 del Codice, è depositato presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e che solo "operativamente" viene gestito su base territoriale e con modalità informatiche con ciascuna Regione e provincia autonoma. I centottanta giorni successivi alla data di entrata in vigore del Decreto non sono stati sufficienti per individuare "la struttura competente" che in ambito territoriale consente la gestione del registro medesimo.

Altro istituto a impronta centralistica è il Consiglio Nazionale del terzo settore e la sua composizione che privilegia le rappresentanze presenti sul "territorio nazionale" (art. 58). L'istituzione di un Fondo unico nazionale che eroga risorse ai Centri di servizio per il volontariato (art. 61) e alla cui vigilanza è preposto un organismo nazionale di controllo (artt. 64, 90 e ss.); e gli organismi territoriali di controllo, uffici territoriali dell'Organismo nazionale, sono privi di soggettività giuridica (art. 65); è in un'ottica centralistica l'istituzione di una cabina di regia "con il compito di coordinare, ...le politiche di governo e le azioni di promozione e di indirizzo delle attività degli enti del terzo settore" (art. 97); come pure l'istituzione del Consiglio Nazionale del terzo settore e la sua composizione ove, accanto alla rappresentanza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali sono presenti gli enti del terzo settore "più rappresentativi sul territorio nazionale (artt. 58, 59).

È a impronta centralistica l'istituzione della Fondazione Italia sociale, come era prevista dalla legge n. 106 del 2016, all'art. 10, il cui statuto è stato approvato con D.P.R. 28 luglio 2017⁶¹, ma che non ha cominciato a operare e che sembrerebbe riprodurre meccanismi di finanziamento già sperimentati negli interventi straordinari di politica di sviluppo e di integrazione del Sud. Quella Fondazione per altro opererà con la compresenza di un'altra Fondazione, quella con il Sud, finanziata con fondi all'uopo destinati dalle Fondazioni bancarie e che finanzia progetti di inclusione sociale, comprese le Fondazioni di comunità, altre

2016. Il referendum costituzionale si è svolto in data 4 dicembre 2016, con l'esito che ha visto prevalere il voto contrario alla legge costituzionale.

⁶¹ In G.U. n. 211 del 9 settembre 2017.



forme di Fondazioni, costituite con la presenza di soggetti collettivi, finanziate dai privati e dalla stessa Fondazione con il Sud.

Mantiene lo stesso carattere e impronta centralistica, ma trova giustificazione nell'ottica di promuovere forme stabili di collegamento, la previsione con cui enti e associazioni si possono costituire in "reti associative", come previsto dal Capo V del Codice e, in particolare, dall'art. 41, secondo cui queste sono "enti del terzo settore costituiti in forma di associazione riconosciuta o non riconosciuta". I requisiti attraverso cui si possono costituire e chiedere in quanto rete associativa l'iscrizione al Registro nazionale, favoriscono quegli enti radicati sul territorio nazionale e caratterizzati da un collegamento stabile fra loro, fondato su una comune visione. Viene da pensare che la modalità della Rete associativa possa sì costituire una opportunità con cui enti religiosi, se chiedono e ottengono il riconoscimento quale ente del terzo settore, alle condizioni di cui all'art. 4.3 del Codice, possano essere favorite a trovare un ulteriore riconoscimento, quello, per l'appunto di "rete associativa", con gli oneri e vantaggi conseguenti e indicati dallo stesso art. 41.

Un'altra considerazione, ancor più delle precedenti, strettamente legata alla dottrina ecclesiasticistica, è relativa alla disciplina riservata dal Codice del Terzo Settore agli enti religiosi. Qui, come è stato già considerato, dai primi commenti della dottrina di settore, si è optato di utilizzare una espressione come sé visto nuova, rispetto alle precedenti formulazioni. Segniamo come un dato positivo e, forse, irreversibile, l'utilizzo dell'espressione enti religiosi, che sostituisce l'attributo "ecclesiastico" che, accanto al "fine di religione o di culto" e le successive espressioni, prima richiamate, non davano ragione del pluralismo e dell'eguale libertà religiosa e che ha condizionato un'interpretazione limitativa del pluralismo associativo.

Questi enti religiosi debbono, altresì, avere ottenuto il riconoscimento civile per aspirare a ottenere, solo per le attività diverse, svolte ai sensi dell'art. 5 del Codice, anche qui, come per le Onlus, parzialmente la qualifica di ente del terzo settore⁶².

⁶² Cfr. **P. CONSORTI**, *Il pasticciaccio brutto delle "Onlus parziali"*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2003/3, pp. 701-705. La Circolare 26 giugno 1998, n. 168/E, relativa al "Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460. Disposizioni riguardanti le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus)", in *Suppl. Ord. G.U.* n. 159 del 10 luglio 1998, riprendeva il documento della Commissione paritetica Italia-Santa Sede, istituita per la soluzione di questioni interpretative e applicative delle norme relative ai beni e agli enti ecclesiastici approvate con il Protocollo del 15 novembre 1984, in **A. MANTINEO**, *Enti ecclesiastici ed enti non profit*, cit., in *Appendice*, p. 111 ss., precisando che gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti "devono, tuttavia, comunque predisporre un regolamento nella forma della



Evidenziati questi aspetti positivi della formula adottata dal legislatore statale, occorre, però, segnalare come risulti tanto più superata perché il diritto comune - quello che ha disciplinato distintamente i vari organismi del terzo settore, che vengono espressamente richiamati dal Codice, come nel caso delle organizzazioni di volontariato o delle associazioni di promozione sociale - ha costituito in questi anni uno strumento con il quale le chiese e le confessioni, sia quelle dotate di intesa che quelle prive, hanno sperimentato modalità di erogare servizi e svolgere attività connotate religiosamente, ma, comunque sia di interesse generale⁶³.

9. Un diritto comune sugli enti religiosi nell'ottica dell'interesse generale?

La domanda di fondo che potrebbe impegnare in una riflessione equilibrata, ma pure critica, è se non sia giunto il momento di fare leva sui tanti interventi legislativi che dopo la stagione degli Accordi e delle Intese hanno di fatto prodotto degli effetti anche sugli enti religiosi per semplificare il quadro normativo ed espungere dalla legislazione bilaterale, attraverso una procedura concordata, di impulso statale e, quindi, governativo, quelle norme che, rinviando alle leggi civili assegnano a queste e solo a queste la disciplina delle attività diverse svolte dagli enti religiosi civilmente riconosciuti. O, quanto meno, porvi rimedio attraverso quella legge generale sulla libertà religiosa, tanto auspicata e necessaria, che rimane nel limbo degli Atti Parlamentari, e sempre richiamata dagli studiosi, in cui si stabiliscano criteri generali per rispettare l'autonomia delle Chiese in ordine alla costituzione di associazioni ed enti e attribuendo alle leggi civili, senza pregiudizio e senza privilegi, la disciplina in ordine alle attività diverse da quelle di religione o di culto, o, come abbiamo constatato per alcune Chiese, a quelle finalità a quei fini equiparate⁶⁴.

scrittura privata registrata, che recepisca le clausole dell'art. 10, comma primo, del decreto legislativo n. 460 del 1997" per essere considerati Onlus limitatamente a determinate attività.

⁶³ Cfr. P. FLORIS, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione e di culto*, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE, *Comunità islamiche in Italia*, cit., pp. 75-96.

⁶⁴ Cfr. G. Macri, M. Parisi, V. Tozzi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010. L'ultima proposta di legge generale sulle libertà religiosa, in ordine di tempo, è quella elaborata da un gruppo



Così, se pure ci siamo preoccupati di segnalare come in capo agli enti religiosi molte delle attività svolte non sia né semplice, né opportuno separarle nettamente e una volta per tutte, tra attività di “religione o di culto” e “attività diverse”, non può essere un criterio meramente utilitaristico e di opportunità quello che guida gli stessi enti, quando intravedano la convenienza a disciplinare le loro di attività diverse secondo le agevolazioni di diritto comune accordate, come nel caso degli enti del terzo settore.

In fondo, il criterio di affidarsi al diritto comune, e alla disciplina prevista ora dal Codice stesso per le attività di “interesse generale”, non significa possa o debba presupporre il ripristino di una legislazione che arrechi pregiudizio o nocimento agli enti religiosi, sottoponendo le loro attività “diverse” (da quelle di religione o di culto), come ora indicate dall’art. 5 del Codice medesimo.

È stato detto, a tal proposito, che potrebbero essere trovati “accorgimenti de facto” perché anche gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possano godere delle agevolazioni previste per gli enti del terzo settore che svolgono le stesse attività, che per i primi sono “attività diverse” da quelle che hanno consentito il riconoscimento e per gli altri esprimono una diversa specialità⁶⁵. Non credo, però, si tratta di ricercare nel Codice del terzo Settore, quali vantaggi ne possano derivare a favore degli enti religiosi, pur legati ad agevolazioni, a fronte di qualche “aggiustamento formale degli statuti e dei regolamenti, dei bilanci, del patrimonio destinato, senza offrire in cambio la prospettiva di accostarsi alle previsioni generali, quelle che accomunano gli enti religiosi a tutti i soggetti del terzo Settore.

Una considerazione ulteriore è relativa all’art. 22 del Codice che disciplina l’“acquisto della personalità giuridica”. Per le associazioni e le fondazioni del terzo settore è prevista una deroga al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361⁶⁶, che consente loro

di lavoro e presentata Astrid, alla fine della scorsa legislatura. Per un commento, vedasi, **G. MACRÌ**, *Osservazioni sulla proposta di legge “Norme in materia di libertà di coscienza e di religione” elaborata dal gruppo di lavoro coordinato dalla Fondazione Astrid*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 10 del 2018, pp. 1-57.

⁶⁵ **P. CONSORTI**, *L’impatto del nuovo Codice del Terzo Settore*, cit., p. 11.

⁶⁶ Il D.P.R. n. 361 del 10 febbraio 2000 “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 (n. 17 dell’allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59)”, è stato pubblicato in G.U. n. 286 del 7 dicembre 2000. Cfr. **C. AZZIMONTI**, *Il nuovo regolamento per il riconoscimento delle persone giuridiche private*, in *Ex lege*, 4/2000, p. 63 ss.; **A. ZOPPINI**, *Osservazioni*, in *Corr. Giur.*, 3/2001, p. 1275 ss.



l'iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore. È stato osservato come sia pacifico che a chiedere l'iscrizione, secondo la procedura prevista da questo articolo, sarebbero solo gli organismi che aspirino a iscriversi nel registro come Enti del Terzo settore, non certo gli enti religiosi che hanno ottenuto il riconoscimento, attraverso una speciale procedura, distinta da quella prevista dal D.P.R. n. 361 del 2000, Decreto, che non si applica per il riconoscimento civile degli enti religiosi.

Non credo si possa dubitare che questi, allo stato attuale, vigente la legislazione speciale "bilaterale", frutto di Accordo o Intesa tra i rappresentanti delle Chiese e i rappresentanti dello Stato, possano proporsi per ottenere un riconoscimento civile per le attività diverse, molte delle quali rientranti fra quelle di interesse generale, come previste dall'art. 5 del Codice.

A meno che non sia questa un'occasione per cui si avvii un processo attraverso cui staccati dall'ente religioso già riconosciuto, che ha quei caratteri e quelle finalità di culto o di religione, non si dia vita a un soggetto diverso, che svolgendo attività di interesse generale, voglia essere compreso e riconosciuto come ente del terzo settore.

Un'ipotesi che non è solo astratta, perché anche altri enti religiosi, come prima indicato, hanno costitutivamente e congiuntamente finalità assistenziali, accanto a quelle di religione o di culto; e altri, ancora, senza avere un ente esponenziale espressivo dell'autonomia confessionale, perché la Chiesa non ha ancora raggiunto un Accordo o un'Intesa, hanno invece generato associazioni ed enti del terzo settore, ora non solo potenzialmente, ma secondo la previsione del Codice, in grado di ottenere il riconoscimento.

Di più, il fatto che il legislatore abbia previsto e fatto rientrare tra le attività di interesse generale, anche gli enti filantropici, come previsto dall'art. 37 del Codice, apre una breccia in cui anche le organizzazioni filosofiche e non confessionali, previste dall'art. 17 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che possono essere assimilati a organizzazioni filantropiche, come disciplinate dal Codice, svolgendo tali attività umanitarie potranno ottenere il riconoscimento civile, ai sensi dell'art. 22 del Codice⁶⁷.

⁶⁷ Cfr. **S. MONTESANO**, *Brevi riflessioni sull'art. 17 TFUE e sul progetto di Direttiva del Consiglio recante disposizioni in materia di divieto di discriminazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2015, pp. 1-48.



10. Una nuova *mission* per gli enti cattolici sollecitata dalla Chiesa di Papa Francesco?

Mi pare utile collegare la necessità di un ripensamento generale sugli enti religiosi alla riflessione che, da tempo, si sta sviluppando in seno alla Chiesa cattolica, - per merito non solo di Papa Francesco, il quale per altro, è spesso ritenuto, per sua stessa ammissione, proporre una visione "comunista e pauperista"- quella che esprime un forte e profondo bisogno di tornare a una visione e a una *mission* nuove dell'economia e della politica; tanto più oggi, dopo che il dominio assoluto della finanza, ha prodotto grandi povertà e diseguaglianze⁶⁸. Bisogno espresso di una dimensione solidale, redistributiva, diremmo, visione e prospettiva di un'economia eco-sostenibile⁶⁹.

Tale posizione, più volte manifestata da Papa Francesco, nelle sue Esortazioni e nella sua Enciclica *Laudato si'*⁷⁰, è richiamata in modo ancor più deciso negli incontri che ha avuto con i rappresentanti dei movimenti popolari internazionali, in cui dopo la denuncia nei confronti della globalizzazione finanziaria, che finisce per condizionare e mettere in crisi le stesse democrazie, Egli si pone dalla parte delle lotte condotte da quei movimenti e rivendica come diritti sacri per ogni uomo: la terra, la casa, il lavoro⁷¹.

⁶⁸ Si veda **A. SPADARO**, *Il nuovo mondo di Francesco. Come il Vaticano sta cambiando la politica globale*, Marsilio, Venezia, 2018.

⁶⁹ Da ultimo, vedi **FRANCESCO**, *L'economia e la speranza che sta nel Vangelo*, prefazione a **M. ZANZUCCHI**, *Potere e denaro. La giustizia sociale secondo Bergoglio*, Città Nuova, 2018. E, ancora, **A. TORNIELLI, P.P. SALERI**, *Il denaro non governa. Politica, economia e ambiente nel pensiero sociale di papa Francesco*, Piemme, Casale Monferrato, 2018; **A. FUCCILLO**, *Dare etico. Agire non lucrativo, liberalità non donative e interessi religiosi*, Giappichelli, Torino, 2008; **ID.**, *I mercanti del tempio. Economia, diritto e religione*, Giappichelli, Torino, 2011; **M. d'ARIENZO**, *Chiesa ed economia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2009, pp. 1-12. Per profili relativi al ruolo dell'impresa in una prospettiva etica, cfr. **M. VITALE**, *L'impresa responsabile. Nelle antiche radici il suo futuro*, Edizioni studio Domenicano, Bologna, 2014. Per profili specifici sui beni culturali, cfr. **M. TIGANO**, *Tra economia dello Stato ed "economia della Chiesa": i beni culturali d'interesse religioso*, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2012.

⁷⁰ Cfr. **A. MANTINEO**, *Il ritorno al Concilio Vaticano II e l'„aggiornamento“ del diritto ecclesiale nel tempo di Papa Francesco*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27 del 2017, pp. 1-48.

⁷¹ I discorsi fatti da Papa Francesco ai movimenti polari, sono stati raccolti e pubblicati da *Il Manifesto*, Ponte delle Grazie, Milano, 2017. Per un primo commento, cfr. **A. MANTINEO**, *Il cammino della Chiesa per una rinnovata dottrina sociale della Chiesa: dal diritto di proprietà ai diritti sacri alla terra, alla casa, al lavoro*, in corso di pubblicazione.



Merita uno studio accurato il documento recente della Congregazione per la dottrina della fede "*Oeconomicae et pecuniae questiones*". *Considerazioni per un discernimento etico circa alcuni aspetti dell'attuale sistema economico-finanziario*⁷². Notiamo, innanzitutto, che la Congregazione per la prima volta, si pronunzia su questioni che attengono la fede cristiana, legandola a problemi che investono l'attuale sistema economico e finanziario. Già Giovanni Paolo II nel suo Magistero sociale aveva individuato un *peccato strutturale* nel sistema economico che si poneva come modello unico e universale, quello capitalistico, che gli faceva intravedere gli effetti disumani e antievangelici. E, dopo, Benedetto XVI nelle sue Encicliche *Deus Caritas est*⁷³ e *Deus Caritas est*⁷⁴, aveva intravisto quali fossero i guasti del modello economico-finanziario globale⁷⁵.

Il Documento della Congregazione rappresenta una novità di rilievo perché si pone come denuncia di quel modello, non già in modo generico e pregiudizievole, ma attraverso un'analisi circostanziata. Così, viene segnalata la prevalenza dell'„intento speculatore” „specie in ambito economico-finanziario che viene svolta dal credito (n. 13), che, invece, dovrebbe proporsi come „funzione sociale”. E, infatti, vengono denunciate le diverse „tipologie di derivati” (n.23), „in particolare le cosiddette cartolarizzazioni [...]” „la cui aleatorietà” rende sempre meno accettabili” (n. 26); la „correlazione fra comportamenti non etici degli operatori” e gli „esiti fallimentari del sistema nel suo complesso” (n. 30), come l'„elusione fiscale” (n. 31), o come la diffusione del „sistema offshore” che costituisce causa del „debito pubblico” degli Stati. Il Documento propone una nuova visione di economia e di finanza, sulla quale sollecita una collaborazione dei diversi operatori culturali e politici. Alcune piste sulle quali tutti sono chiamati a orientarsi, vengono, però, tracciate. Così, si richiede di „introdurre una certificazione dell'autorità pubblica nei confronti di tutti i prodotti che provengono dall'innovazione finanziaria (n. 17); definire in modo certificabile „la responsabilità sociale dell'impresa”, sì da orientarsi verso la „sanità del sistema finanziario” (n. 22).

⁷² Il Documento è consultabile in www.vatican.va.

⁷³ L'Enciclica *Deus Caritas est*, Libreria Editrice Vaticana, 2006, denuncia i mali della globalizzazione: in particolare, ai nn. 27, 28, 29.

⁷⁴ L'Enciclica *Caritas in veritate*, Libreria Editrice Vaticana, 2009, nel ricordo della *Populorum progressio* di Paolo VI, denuncia ogni modello di mercato che non „sia capace di includere, almeno tendenzialmente, tutti i popoli e non solamente quelli adeguatamente attrezzati”.

⁷⁵ Cfr. A. Mantineo (a cura di), *Per un approccio alle teologie del contesto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012, in specie, p. 10 ss.



L'intervento autorevole e chiarificatore della Congregazione, segue, per altro, i tentativi avviati da Papa Francesco di riportare dentro le istituzioni della Chiesa, e fra esse alle istituzioni finanziarie, quella trasparenza e quella "sanità" che si richiede agli istituti finanziari profani⁷⁶, con esiti ancora incerti e tra ostacoli pur interni⁷⁷.

La prospettiva di una messa in discussione dei modelli attuali che reggono l'economia e la finanza sono condivisi, anche da altre confessioni⁷⁸, come pure, si affaccia la prospettiva comune di una collaborazione stretta in difesa della terra come "casa comune"⁷⁹.

Questa che appare diventata una necessità e, insieme, un'urgenza comporta che anche gli enti religiosi si attrezzino per mettere in gioco competenze, motivazioni, modelli organizzativi e risorse finanziarie, che coniughino efficienze ed efficacia e che concretizzino una visione etica dell'economia⁸⁰.

Nel nostro sistema ordinamentale questa visione può essere concretamente perseguita se i vari organismi del terzo settore si muovono in un sistema di regole che non favorisca né penalizzi gli organismi religiosamente orientati, scongiurando il rischio di ricorrere all'evasione o elusione, anche con finalità nobili perché legate alle attività di interesse generale. Rischio sempre incombente, e che già la vecchia dottrina e qualche voce anche recente ecclesiasticistica, indicava come frodi pie⁸¹.

⁷⁶ Cfr., sul punto, **E. BANI, P. CONSORTI**, *Finanze vaticane e Unione europea. Le riforme di Papa Francesco e le sfide della vigilanza internazionale*, il Mulino, Bologna, 2015. Sui tentativi di riforma della Curia, cfr. **R. D'AMBROSIO**, *Ce la farà Francesco?*, Meridiana, Molfetta, 2017.

⁷⁷ Cfr., per posizioni critiche sulle riforme mancate da Papa Francesco, **AA. VV.**, *Potere Vaticano. La finta rivoluzione di Papa Bergoglio*, Micromega, n. 4/2018.

⁷⁸ Sul ruolo e la funzione sociale dei beni, delle ricchezze e delle attività economiche nel diritto islamico, cfr. **M. d'ARIENZO**, *L'economia islamica nella globalizzazione dei mercati*, in A. Mantineo, S. Montesano (a cura di), *Islam: dal pregiudizio ai diritti*, Pellegrini, Cosenza, 2018, p. 180 ss.; della stessa **A.**, *I fondamenti religiosi della finanza islamica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2012, pp. 1-9.

⁷⁹ Nella stessa Enciclica *Laudato si'*, Papa Francesco non solo mostra gratitudine al Patriarca Bartolomeo della Chiesa ortodossa, per il suo impegno in difesa della terra, e quello della Chiesa ortodossa, ma richiama molte volte i Vescovi e le Conferenze episcopali regionali, per il contributo che sui temi in difesa della casa comune loro hanno offerto. Non mancano, inoltre, i richiami ai contributi dati da organizzazioni e uomini di scienze laici, espressamente richiamati ai nn. 7 ss.

⁸⁰ **M. d'ARIENZO**, *Chiesa ed economia*, in *Dir. e Rel.*, 8, 2009/2, pp. 214-224.

⁸¹ L'espressione "frodi pie" era servita alla dottrina per manifestare una preoccupazione di fondo: "che gli enti ecclesiastici potessero trovare conveniente, così come in passato, non chiedere il riconoscimento e vivere nell'ambito del diritto comune e che fosse nuovamente possibile, attraverso immobilizzazioni di beni, ricreare una



Occorre che entrino nel gioco del mercato, in un gioco in cui, si possano ripristinare regole che favoriscano, attraverso il concorso dei soggetti del terzo settore, una ripresa del *welfare* e più in generale di un'economia giusta, cui anche gli enti religiosi sono chiamati a concorrere e a testimoniare⁸².

manomorta ecclesiastica, per cui si sarebbero potute ancor oggi configurare nuove frodi pie, dal momento che gli enti possono eludere la disciplina sull'autorizzazione agli acquisti, costituendosi come società di capitali con personalità di diritto comune": così, **M. TEDESCHI**, *Associazioni ecclesiastiche e autonomia negoziale*, in *Scritti di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 181 ss.; sul tema, cfr., pure, **M. FERRANTE**, *Acquisti di beni da parte di enti ecclesiastici: trust e "frodi pie"*, in *Dir. eccl.*, 1996, pp. 166-183. Abrogato l'istituto dell'autorizzazione agli acquisti, con la legge 15 maggio 1997, n. 127, "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e di procedimenti di decisione e di controllo", in *G.U.* 17 maggio 1997, n. 113, il tema delle frodi pie rimane, comunque sia, attuale perché la scelta adottata dagli enti religiosi, soprattutto con riferimento all'istituto del riconoscimento civile, come da ultimo previsto per gli enti del Terzo Settore, potrebbe essere condizionato solo ed esclusivamente dalla convenienza che ne deriva, per i vantaggi sia in ordine alle agevolazioni fiscali che agli incentivi.

⁸² Cfr. **F. FRENI**, *Enti ecclesiastici e associazioni etico-religiose in una "new economy" di comunione solidale. Per un'economia dal volto più umano*, in *Quaderni dir. e pol. eccl.*, 2015, III, pp. 895-921.