

Gli enti ecclesiastici a vent'anni dall'accordo di modificazione del Concordato (*)

Alberto Roccella

Università degli Studi di Milano

SOMMARIO: 1. Gli enti ecclesiastici e il patrimonio dalla Chiesa: dalle origini del sistema all'accordo del 1984 di modificazione del Concordato. – 2. La situazione antecedente all'accordo: il Concordato lateranense del 1929 e la legislazione successiva. – 3. Conferme e novità conseguenti all'accordo del 1984. – 4. L'attuazione della nuova normativa e la soluzione della controversia interpretativa sul regime del riconoscimento. – 5. Legislazione statale unilaterale e riflessi sugli enti ecclesiastici.

1. Il tema degli enti ecclesiastici rientra, insieme a quello del loro patrimonio, nel nucleo centrale dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica nel periodo attorno alla metà del XIX secolo¹.

Nel regno di Sardegna la l. 25 agosto 1848, n. 777, sopprime la Compagnia di Gesù e le case della corporazione delle dame del Sacro Cuore, per motivi essenzialmente politici e di sicurezza dello Stato². Poco dopo la legge Siccardi sottopose ad autorizzazione governativa gli acquisti degli enti morali, ecclesiastici o laicali³. Si voleva così limitare la manomorta, non solo ecclesiastica, al fine di favorire la circolazione dei beni immobili e il loro pieno utilizzo produttivo. A questa finalità si aggiungeva però anche una motivazione di politica ecclesiastica: l'autorizzazione agli acquisti, ampiamente discrezionale, si poneva in funzione di controllo del potere economico della Chiesa e dell'affermazione del potere politico dello Stato. La legge subordinava ad autorizzazione anche l'efficacia delle donazioni tra vivi e delle disposizioni testamentarie a favore degli

(*) Relazione al convegno *Società civile e società religiosa a vent'anni dal concordato*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 10-12 marzo 2005. Il testo è stato rivisto e integrato con le note.

¹ Sulla legislazione relativa ai rapporti tra Stato e Chiesa nel periodo storico considerato nel testo v. A.C. Jemolo, *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia (1848-1888)*, Bologna, 1974 (edizione originaria: Torino, 1911); P. Bellini, *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)*, in P.A. d'Avack (a cura di), *La legislazione ecclesiastica*, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Vicenza, 1967, 145 ss.

² Sul clima dell'epoca, non soltanto nel regno di Sardegna, v. G. Martina, *Storia della Compagnia di Gesù in Italia (1814-1983)*, Brescia, 2003, 73 ss.; P. Bellini, *op. cit.*, 158.

³ L. 5 giugno 1850, n. 1037, sulla quale v. S. Ferrari, *La disciplina degli acquisti dei corpi morali nella legge 5 giugno 1850, n. 1037: il contesto normativo e la funzione delle autorizzazioni*, in G. Feliciani (a cura di), *L'autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici e degli altri enti senza fini di lucro*, Atti del Convegno di studi, Milano, 19-20 giugno 1992, Milano, 1993.

enti morali. Per questa parte rimaneva ferma la finalità di limitazione della manomorta; ma questa autorizzazione riguardava tutti i beni, non solo quelli immobili, e costituiva strumento di controllo degli incrementi di ricchezza in modo particolare per gli enti ecclesiastici, i quali erano più frequentemente beneficiari di disposizioni testamentarie.

L'indirizzo politico del regno di Sardegna fu sviluppato dalla l. 29 maggio 1855, n. 878, che soppresse, quali enti morali civilmente riconosciuti, le case degli ordini religiosi non aventi per loro scopo principale la predicazione, l'istruzione o l'assistenza degli infermi. La legge fu estesa anche alle province annesse al regno di Sardegna (salvo Emilia, Toscana e Sicilia), e con alcuni adattamenti fu introdotta anche in Umbria, nelle Marche e nelle province napoletane.

Infine, dopo la costituzione del regno d'Italia furono soppressi gli enti regolari, vale a dire le corporazioni religiose caratterizzate dalla vita in comune, nonché gli enti secolari nei quali non era richiesta la sottoposizione a una regola di vita monastica, e fu disciplinata la liquidazione dell'asse ecclesiastico⁴.

Il regime dell'epoca, poi confermato dalla legge sulle guarentigie⁵, era dunque fondato sulla distinzione tra enti ecclesiastici soppressi ed enti ecclesiastici conservati, senza alcuna particolare disciplina per il riconoscimento di nuovi enti ecclesiastici. Non vi fu peraltro alcuna tentazione giurisdizionalista. Nella legislazione successiva ai provvedimenti soppressivi fu tenuto fermo il principio che lo Stato non si sostituiva alla Chiesa nel dettare norme sui suoi assetti istituzionali e su quelli degli enti ecclesiastici, ma lasciava che questi agissero nell'ambito civile rimanendo strutturati secondo quanto stabilito dall'ordinamento canonico. Gli enti ecclesiastici conservavano la struttura fissata dalla Chiesa e lo Stato non pretendeva di amministrarli direttamente⁶.

La disciplina degli enti ecclesiastici del XIX secolo, così succintamente richiamata⁷, ha ormai interesse solo dal punto di vista storico, non più per lo studio del diritto positivo che è stato profondamente rinnovato⁸.

⁴ L. 7 luglio 1866, n. 3036, *per la soppressione delle corporazioni religiose*, emanata a seguito della l. 28 giugno 1866, n. 2987; l. 15 agosto 1867, n. 3848, *per la liquidazione dell'asse ecclesiastico*.

⁵ La legge sulle guarentigie tenne ferme «le disposizioni delle leggi civili rispetto alla creazione e ai modi di esistenza degli istituti ecclesiastici ed alienazione dei loro beni»: l. 13 maggio 1871, n. 214, art. 16, terzo comma.

⁶ C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*², Bologna, 1999, 319.

⁷ Per completezza occorre ricordare anche la l. 17 luglio 1890, n. 6972, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, la quale incise sulle opere pie e sulle confraternite di culto.

⁸ Sul regime attuale degli enti ecclesiastici v. il recentissimo e organico lavoro di sintesi di A. Bettetini, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, in *Il codice civile. Commentario* fondato da P. Schlesinger, diretto da F.D. Busnelli, Milano, 2005, al quale si rinvia per l'approfondimento di tutti i temi trattati nel testo. Tra le monografie recenti su aspetti specifici del regime degli enti ecclesiastici v. M. Parisi, *Gli enti religiosi nella trasformazione dello Stato sociale*, Napoli, 2004; G. D'Angelo, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, Napoli, 2003; G. Rivetti, *Non profit. Profili ecclesiastici e statuali*, Milano, 2003; Id., *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici*, Milano, 2002; P. Cavana, *Enti ecclesiastici e controlli confessionali. 1) Gli enti ecclesiastici nel sistema pattizio*, Torino, 2002; M.C. Folliero, *Enti religiosi e non profit tra Welfare State e Welfare Community*, Torino, 2002; A. Mantino, *Enti ecclesiastici ed enti non profit. Specificità e convergenze*, Torino, 2001; P. Ronzani, *Il regime tributario degli enti ecclesiastici*, Padova, 2000; A. Fuccillo, *Le nuove frontiere dell'ecclesiasticità degli enti. Struttura e funzioni delle associazioni ecclesiastiche*, Napoli, 1999; P. Floris, *L'ecclesiasticità degli enti. Standards normativi e giurisprudenziali*,

Ancora di recente i due temi degli enti ecclesiastici e del patrimonio ecclesiastico hanno conservato in comune la sede della loro disciplina. L'accordo tra Italia e Santa Sede del 18 febbraio 1984, di modificazione del Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, infatti, ha stabilito alcuni principi sugli enti e beni ecclesiastici e ha rinviato a una fase successiva, disponendo l'istituzione di una commissione paritetica incaricata della formulazione delle norme da sottoporre all'approvazione delle parti per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici (art. 7, n. 6).

La commissione paritetica così istituita ha predisposto una *Relazione sui principi della nuova legislazione*⁹, che ha costituito oggetto di un dibattito al Senato. Le norme formulate dalla commissione sono state poi approvate con un Protocollo in 5 articoli firmato a Roma il 15 novembre 1984, il quale ha introdotto nelle predette norme alcune modifiche concordate direttamente dalle parti¹⁰. Al Protocollo hanno fatto quindi seguito due distinte leggi. La l. 20 maggio 1985, n. 206, ha autorizzato la ratifica del Protocollo, per la cui esecuzione è stata approvata una distinta legge con la stessa data, la legge n. 222, recante *Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*. Questa legge ha riprodotto testualmente le norme formulate dalla Commissione paritetica, riportando in esse le modifiche concordate dalle parti col Protocollo¹¹.

Certo le nuove norme sugli *enti ecclesiastici civilmente riconosciuti* (titolo I, artt. 1-20) della l. 222/1985 hanno innovato la disciplina precedente, ma le novità più importanti sono state quelle del titolo II (artt. 21-53), dedicato a *Beni ecclesiastici e sostentamento del clero*. È stata disposta, infatti, l'erezione in ogni diocesi, da parte del Vescovo, dell'Istituto per il sostentamento del clero previsto dal canone 1274 del codice di diritto canonico del 1983¹², con il compito di assicurare il congruo e dignitoso sostentamento del clero che svolge servizio in favore della diocesi¹³. In tal modo

Torino, 1997.

⁹ F. Margiotta Broglio, *Riforma della legislazione concordataria sugli enti e sul patrimonio ecclesiastico: i principi della Commissione paritetica Italia-Santa Sede*, in *Foro it.*, 1984, V, 368.

¹⁰ Per un primo commento a tali norme v. G. Feliciani, *Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1989, 117 ss.; v. poi S. Berlingò, *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, 1992.

¹¹ La singolare procedura seguita si spiega con l'intenzione di parte italiana di deconcordatizzare, almeno parzialmente, la materia degli enti e beni ecclesiastici. Tuttavia la l. 222/1985 deve considerarsi di derivazione pattizia, poiché costituisce legge di esecuzione di norme pattizie, e quindi non è modificabile unilateralmente. Sul problema v. C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*², cit., 229 ss.; S. Berlingò, *Enti e beni religiosi in Italia*, cit., 44 ss.; G. Vegas, *Spesa pubblica e confessioni religiose*, Padova, 1990, 77 ss.; Id., *Il Parlamento ed i "problemi" di diritto ecclesiastico. Gennaio-giugno 1985*, in *Dir. eccl.*, 1985, II, 385 ss.; G. Long, *Concordati e intese tra "legge formale" e "tautologia legislativa"*, in *Quad. cost.*, 1985, 590-594.

¹² L. 222/1985, art. 21, primo comma. Il secondo comma ha previsto la possibilità di costituire, mediante accordo tra i Vescovi interessati, Istituti a carattere interdiocesano, equiparati a quelli diocesani.

¹³ L. 222/1985, art. 24. L'art. 21, terzo comma, ha previsto altresì l'erezione, da parte della Conferenza episcopale italiana, dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero, che ha il fine di integrare le risorse degli Istituti

è stato superato il sistema degli assegni supplementari di congrua a carico dello Stato, un sistema che risaliva all'ordinamento sabaudo e si era conservato nei suoi tratti essenziali attraverso tutte le vicende successive. La legge ha previsto altresì l'estinzione della mensa vescovile e di tutti i benefici, comunque denominati, esistenti nella diocesi e il trasferimento di diritto dei loro patrimoni agli Istituti diocesani per il sostentamento del clero¹⁴. Peraltro gli edifici di culto, gli episcopi, le case canoniche, gli immobili adibiti ad attività educative o caritative o ad altre attività pastorali, i beni destinati interamente all'adempimento di oneri di culto ed ogni altro bene o attività che non faccia parte della dote redditizia del beneficio, già trasferiti all'Istituto per il sostentamento del clero, sono assegnati con successivi provvedimenti del Vescovo diocesano, da assumere senza limiti temporali, a diocesi, parrocchie e capitoli non soppressi¹⁵.

Questa disciplina della proprietà ecclesiastica, così fortemente innovativa, è affiancata a quella sugli enti ecclesiastici, ma è anche ben distinta da essa. In effetti gli enti ecclesiastici erano già stati regolati con il Concordato del 1929 e con la l. 27 maggio 1929, n. 848, recante *Disposizioni sugli Enti ecclesiastici e sulle Amministrazioni civili dei patrimoni destinati a fini di culto*. La disciplina degli enti richiedeva dunque una manutenzione, e in particolare un adeguamento al nuovo quadro costituzionale, ma non si prospettava l'esigenza di una sua radicale trasformazione.

In definitiva, dunque, i due temi degli enti e dei beni ecclesiastici, pur conservando una sede comune di disciplina, non sono più così strettamente connessi tra loro per impostazione e contenuti come invece in un passato ormai lontano.

2. Prima di analizzare e valutare le recenti novità, appare opportuno sintetizzare la disciplina degli enti ecclesiastici quale si presentava nel 1984, subito prima del nuovo accordo tra Italia e Santa Sede.

Il Concordato del 1929 aveva tenuto ferma la personalità giuridica degli enti ecclesiastici già riconosciuti dallo Stato¹⁶; aveva inoltre stabilito il riconoscimento della personalità giuridica delle chiese pubbliche aperte al culto¹⁷ e delle associazioni religiose, con o senza voti, approvate dalla Santa Sede, aventi la loro sede principale nel regno e ivi rappresentate, giuridicamente e di fatto, da persone in possesso della cittadinanza italiana e domiciliate in Italia¹⁸. Le confraternite aventi scopo esclusivo o prevalente di culto non erano soggette a ulteriori trasformazioni nei fini¹⁹. Erano ammissibili le fondazioni di culto di qualsiasi specie, purché rispondenti alle esigenze

diocesani.

¹⁴ L. 222/1985, art. 28.

¹⁵ L. 222/1985, art. 29, terzo comma.

¹⁶ Art. 29, secondo comma, lett. a), del Concordato, ratificato con la l. 27 maggio 1929, n. 810.

¹⁷ Art. 29, secondo comma, lett. a).

¹⁸ Art. 29, secondo comma, lett. b).

¹⁹ Art. 29, secondo comma, lett. c).

religiose della popolazione e senza alcun onere finanziario per lo Stato²⁰. I fini di culto o di religione erano equiparati, a tutti gli effetti tributari, ai fini di beneficenza e di istruzione, ferme restando le agevolazioni tributarie già stabilite a favore degli enti ecclesiastici dalle leggi italiane vigenti²¹.

L'art. 31 del Concordato aveva altresì introdotto il principio di generale riconoscibilità agli effetti civili (e dalle autorità civili) dei nuovi enti costituiti dall'autorità ecclesiastica secondo le norme del diritto canonico. Questo principio era stato sviluppato negli aspetti procedurali e precisato negli effetti dalla l. 848/1929²², la quale aveva stabilito che gli istituti ecclesiastici civilmente riconosciuti, in quanto esercitassero attività di carattere educativo, assistenziale, o comunque di interesse sociale a favore di laici, fossero sottoposti alle leggi civili concernenti tali attività (art. 5). La Relazione del Guardasigilli al Senato sul relativo disegno di legge chiariva il senso della disposizione la quale, limitando il diritto d'ingerenza dello Stato nei soli casi nei quali gli istituti ecclesiastici esercitassero attività anche nel campo civile, riconosceva che tale ingerenza doveva rimanere esclusa in ciò che era pura esplicazione della loro funzione religiosa e spirituale²³. Il quadro normativo era stato infine completato dal regolamento per l'esecuzione della l. 848/1929, approvato col r.d. 2 dicembre 1929, n. 2262²⁴.

Appare però interessante il confronto con la disciplina, legislativa e regolamentare, posta nello stesso periodo per i culti ammessi²⁵, poiché insieme ad alcune affinità vi erano anche differenze assai marcate.

Il regime degli enti della Chiesa cattolica, infatti, era ispirato a due principi: il rispetto delle caratteristiche strutturali degli enti, quali risultanti dall'ordinamento canonico da cui essi traevano origine; il rispetto del collegamento degli enti ecclesiastici con la struttura della Chiesa, attraverso l'eliminazione di controlli statali non compatibili con tale collegamento.

Il regime degli enti dei culti ammessi consentiva, invece, profonde ingerenze dell'ammi-

²⁰ Art. 29, secondo comma, lett. *d*).

²¹ Art. 29, secondo comma, lett. *h*).

²² L'art. 4 della l. 848/1929 aveva stabilito che gli istituti ecclesiastici di qualsiasi natura e gli enti di culto potevano essere riconosciuti agli effetti civili con regio decreto udito il parere del Consiglio di Stato. Il riconoscimento importava il diritto di acquistare e di possedere. Parimenti con regio decreto, udito il parere del Consiglio di Stato, doveva essere riconosciuto agli effetti civili ogni mutamento sostanziale nel fine, nella destinazione dei beni e nel modo di esistenza degli istituti e degli enti suddetti.

²³ La relazione è pubblicata in A. Bertola, A.C. Jemolo, *Codice ecclesiastico*, Padova, 1937, 410.

²⁴ In base a tale regolamento il riconoscimento agli effetti civili degli istituti ecclesiastici canonicamente eretti o approvati aveva luogo su domanda del relativo rappresentante diretta al Ministro per la giustizia e gli affari dei culti (art. 7). La domanda doveva essere corredata del provvedimento ecclesiastico di erezione o di approvazione e dei documenti atti a dimostrare la necessità o l'evidente utilità dell'ente e la sufficienza dei mezzi per il raggiungimento dei suoi fini. Gli artt. 8, 10, 16 e 17 del regolamento parimenti regolavano il riconoscimento della personalità giuridica di singoli tipi di enti ecclesiastici richiedendo per le chiese, le confraternite, le associazioni laicali a scopo di religione e di culto, nonché per le fondazioni di culto, l'esistenza di un patrimonio atto ad assicurarne il regolare funzionamento.

²⁵ L. 24 giugno 1929, n. 1159, e relative norme di attuazione emanate col r.d. 28 febbraio 1930, n. 289.

nistrazione statale nella disciplina della struttura e nell'attività degli enti. Infatti, il decreto di erezione in ente morale poteva contenere norme speciali per l'esercizio della vigilanza e del controllo da parte dello Stato²⁶. Gli enti dei culti ammessi erano sempre tenuti a produrre lo statuto²⁷ e l'amministrazione poteva anche disciplinare, in sede di erezione dell'istituto in ente morale, la devoluzione dei beni in caso di estinzione, in mancanza di regole statutarie sul punto²⁸. Un tale potere non sussisteva invece nei confronti degli enti ecclesiastici della religione cattolica, per i quali non era previsto né l'obbligo di dotarsi di uno statuto²⁹, né un controllo amministrativo sullo statuto di cui l'ente, pur non essendovi obbligato, si fosse comunque dotato. Infine solo per gli enti dei culti ammessi erano previsti poteri di vigilanza e controllo dell'autorità governativa, compresi il potere di ordinare visite e ispezioni³⁰, il potere di dichiarare la nullità degli atti contenenti violazioni di leggi o di regolamenti³¹ e il potere di sciogliere l'amministrazione per gravi irregolarità ovvero nel caso in cui essa non fosse in grado di funzionare³². Invece gli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica erano assoggettati in via esclusiva ai controlli previsti dall'ordinamento canonico.

3. L'illustrazione dell'assetto normativo meno recente consente di valutare l'effettiva portata delle novità conseguenti all'accordo del 18 febbraio 1984 di modificazione del Concordato lateranense.

L'accordo ha in primo luogo riaffermato il divieto posto dall'art. 20 Cost. di assumere il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di un'associazione o istituzione come causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività³³. In secondo luogo la Repubblica italiana si è impegnata, ferma restando la personalità giuridica degli enti ecclesiastici che già ne erano provvisti, a continuare a riconoscere la personalità giuridica degli enti ecclesiastici aventi sede in Italia, eretti o approvati secondo le norme di diritto canonico, con finalità di religione o di culto³⁴. Infine è stato confermato il principio del Concordato del 1929³⁵ che, agli effetti tributari, gli enti ecclesiastici aventi fini di religione o di culto sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza e di istruzione³⁶.

L'accordo, dunque, non ha posto principi diversi in tema di enti, ma ha ripreso un princi-

²⁶ L. 1159/1929, art. 2, terzo comma.

²⁷ R.d. 289/1930, art. 10, secondo comma.

²⁸ R.d. 289/1930, art. 11.

²⁹ Anche per le confraternite e le associazioni laicali a scopo di religione o di culto era richiesto non lo statuto, bensì soltanto l'atto costitutivo: v. art. 16 r.d. 2 dicembre 1929, n. 2262.

³⁰ R.d. 289/1930, art. 14, primo comma.

³¹ R.d. 289/1930, art. 15.

³² R.d. 289/1930, art. 14, secondo comma.

³³ Art. 7, n. 1, dell'accordo, ratificato con la l. 25 marzo 1985, n. 121.

³⁴ Art. 7, n. 2.

³⁵ Art. 29, secondo comma, lett. h).

³⁶ Art. 7, n. 3, con la precisazione che l'equiparazione agli effetti tributari riguarda non solo gli enti ma an-

pio costituzionale e ha confermato due principi posti dal precedente Concordato. L'unica vera novità è consistita nella definizione della categoria degli enti ecclesiastici. Infatti, secondo il Concordato del 1929 potevano aspirare ad essere qualificati come enti ecclesiastici tutti gli enti che trovavano origine nell'ordinamento canonico, indipendentemente dai fini perseguiti³⁷. L'accordo del 1984 ha invece delimitato la categoria degli enti ecclesiastici, considerando decisive le finalità di religione o di culto³⁸. Infatti gli enti che, pur nascendo nell'ordinamento della Chiesa cattolica secondo le norme del diritto canonico, non abbiano finalità di religione o di culto, non hanno titolo a essere qualificati, agli effetti civili, come enti ecclesiastici. Le finalità di religione o di culto, tuttavia, non devono essere anche esclusive: lo ammette lo stesso accordo il quale stabilisce che le attività diverse da quelle di religione e 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 medesime³⁹.

Per quanto concerne poi le norme sugli enti ecclesiastici approvate col Protocollo del 15 novembre 1984, la loro impostazione è ben chiarita dalla *Relazione sui principi* elaborata dalla commissione paritetica. Secondo la *Premessa* di questa *Relazione* «Si è tenuto conto dell'esistenza di un pluralismo comunitario che legittima l'attività di istituzioni non statali né pubbliche, ma recupera l'unità del sistema nell'applicazione della normativa generale comune; si è tenuto conto della necessità di distinguere tra regime dei soggetti e regime delle attività da essi svolte, cercando di ricomporre le "fratture" del sistema normativo statale sulle persone giuridiche e limitando la specialità di regime alle attività propriamente di religione o di culto».

La *Relazione sui principi* ha inoltre chiarito che la commissione aveva lavorato a una disciplina non discriminatoria rispetto a quella delle altre persone giuridiche, e insieme non privilegiaria nei riguardi degli enti di altre confessioni religiose. Si era ritenuto, quindi, che «l'ente ecclesiastico debba da una parte garantire lo Stato circa la sussistenza di determinati requisiti formali e sostanziali, e dall'altra fruire di tutti gli strumenti necessari per il raggiungimento delle proprie finalità e lo svolgimento delle sue diverse attività. Ancora, l'ente ecclesiastico è regolato da una disciplina "speciale" che ne salvaguarda le caratteristiche originarie ed il collegamento con la struttura e l'ordinamento della Chiesa, ma che, in più circostanze, si uniforma al diritto comune: ciò soprattutto per quanto riguarda l'espletamento delle attività diverse da quelle di religione e di culto, i momenti salienti della amministrazione patrimoniale, la tutela dei diritti dei terzi che entrano

che le attività dirette a scopi di religione o di culto.

³⁷ Sul punto era ininfluenza l'art. 20 Cost. il quale costituisce una disposizione di carattere soltanto negativo e in ogni caso considera distintamente e alternativamente il carattere ecclesiastico di un ente e il fine di religione o di culto di un'associazione o istituzione.

³⁸ Appare chiaro il collegamento con l'art. 20 Cost. che pure considera disgiuntamente il carattere ecclesiastico degli enti e il fine di religione o di culto.

³⁹ Art. 7, n. 3, secondo comma, dell'accordo.

in rapporti negoziali con l'ente»⁴⁰.

I valori fondamentali ispiratori delle nuove norme di derivazione pattizia in tema di enti ecclesiastici sono stati dunque due. In primo luogo è stata operata una netta distinzione tra regime degli enti ecclesiastici e regime delle attività da essi svolte. Gli enti ecclesiastici si caratterizzano per il fine di religione o di culto, ma possono svolgere anche altre attività, alle condizioni previste dall'accordo del 18 febbraio 1984⁴¹. In secondo luogo è stato affermato il rispetto delle caratteristiche originarie degli enti, secondo l'ordinamento canonico, dato che essi sono riconosciuti agli effetti civili così come si presentano nell'ordinamento canonico.

Alla luce di questi principi si possono ricordare le più significative innovazioni introdotte dalla nuova disciplina posta dalla l. 222/1985, la quale ha innanzi tutto chiarito che, agli effetti civili, si considerano attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana; si considerano attività diverse da quelle di religione e di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali a scopo di lucro⁴².

La Conferenza episcopale italiana ha ricevuto una considerazione del tutto peculiare poiché ha acquisito la personalità giuridica civile quale ente ecclesiastico direttamente per legge⁴³. Gli altri enti ecclesiastici sono stati distinti in due categorie. La prima categoria comprende gli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa, gli istituti religiosi e i seminari, i quali sono stati considerati per legge come aventi fine di religione e di culto⁴⁴: nel procedimento amministrativo per il riconoscimento di questi enti non occorre dunque una specifica indagine sul fine. Qualche dubbio può nascere per l'identificazione degli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa, poiché il codice di diritto canonico non prospetta né una precisa definizione né una tassativa elencazione di tali enti⁴⁵. Si possono tuttavia considerare compresi in questa categoria di enti quanto meno le Regioni ecclesiastiche⁴⁶, le Province ecclesiastiche⁴⁷, le diocesi, le prelature territoriali e le abbazie territoriali⁴⁸, le parrocchie⁴⁹, le chiese⁵⁰ e l'ordinariato militare⁵¹.

⁴⁰ F. Margiotta Broglio, *Riforma della legislazione concordataria sugli enti e sul patrimonio ecclesiastico: i principi della Commissione paritetica Italia-Santa Sede*, cit., 370.

⁴¹ Art. 7, n. 3, secondo comma.

⁴² L. 222/1985, art. 16.

⁴³ L. 222/1985, art. 13.

⁴⁴ L. 222/1985, art. 2, primo comma.

⁴⁵ G. Feliciani, *I profili canonistici*, in Cesen, *Il nuovo regime giuridico degli enti e dei beni ecclesiastici*, Atti del Convegno di studi, Sassari, 5-7 ottobre 1989, a cura di A. Casiraghi, Milano, 1993, 102.

⁴⁶ Codice di diritto canonico, can. 433, par. 2.

⁴⁷ Can. 432, par. 2.

⁴⁸ Can. 368 e can. 373.

⁴⁹ Can. 515, par. 3.

⁵⁰ Can. 556 e can. 1214.

⁵¹ V. la Costituzione Apostolica *Spirituali militum cura* del 21 aprile 1986.

Per le altre persone giuridiche canoniche, per le fondazioni in genere e per gli enti ecclesiastici che non abbiano personalità giuridica nell'ordinamento della Chiesa, il fine di religione o di culto deve invece essere accertato di volta in volta⁵². Non è richiesto che il fine di religione o di culto sia esclusivo, e neanche che sia prevalente: l'accertamento, infatti, è diretto a verificare che il fine di religione o di culto sia costitutivo ed essenziale dell'ente, anche se connesso a finalità di carattere caritativo previste dal diritto canonico⁵³, e la *Relazione sui principi* aveva precisato (I, n. 2) che questo requisito è da intendersi nel senso di «non (...) marginale nell'ambito degli scopi che l'ente persegue».

Per singole categorie di enti sono stati poi stabiliti requisiti specifici, quali la sede principale in Italia⁵⁴, la rappresentanza da parte di cittadini italiani aventi il domicilio in Italia⁵⁵, la disponibilità di mezzi finanziari sufficienti⁵⁶.

Una volta ottenuto il riconoscimento, gli enti ecclesiastici sono tenuti a iscriversi nel registro delle persone giuridiche, con un trattamento non diverso da quello previsto per le persone giuridiche private; nel registro devono risultare le norme di funzionamento e i poteri degli organi di rappresentanza dell'ente (art. 5). A questa innovazione, concernente il regime di pubblicità, si collega la disposizione secondo cui, ai fini dell'invalidità od inefficacia di negozi giuridici posti in essere da enti ecclesiastici, non possono essere opposte a terzi, che non ne fossero a conoscenza, le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l'omissione di controlli canonici che non risultino dal codice di diritto canonico o dal registro delle persone giuridiche⁵⁷.

Complessivamente bisogna riconoscere che la disciplina corrisponde alla *Premessa* della *Relazione sui principi* della Commissione paritetica. Gli enti ecclesiastici costituiscono ormai una particolare categoria di enti privati, soggetti a una normativa speciale, ampiamente modellata su quella generale delle persone giuridiche private ma orientata al rispetto delle caratteristiche strutturali proprie dell'origine canonica degli enti.

Questa impostazione della normativa trova conferma negli artt. 9 e 10 della l. 222/1985. Le società di vita apostolica e le associazioni pubbliche di fedeli (vale a dire le associazioni erette dall'autorità ecclesiastica ai sensi dell'art. 301 del codice di diritto canonico) possono essere riconosciute previo assenso della Santa Sede e sempre che non abbiano carattere locale. Le altre asso-

⁵² L. 222/1985, art. 2, secondo comma. Un regime speciale è stato previsto per l'Istituto centrale e per gli altri Istituti per il sostentamento del clero, ai quali la qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto è conferita con decreto del Ministro dell'interno, dalla data della cui pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* essi acquistano la personalità giuridica civile: l. 222/1985, art. 22, primo comma.

⁵³ L. 222/1985, art. 2, terzo comma.

⁵⁴ L. 222/1985, art. 7, primo comma, per gli istituti religiosi e le società di vita apostolica.

⁵⁵ L. 222/1985, art. 7, terzo comma, per gli istituti di vita religiosa, le società di vita apostolica e le province italiane degli enti dello stesso tipo.

⁵⁶ L. 222/1985, art. 11, per le chiese non annesse ad altro ente ecclesiastico.

⁵⁷ L. 222/1985, art. 18.

ciazioni erette o approvate dall'autorità ecclesiastica possono invece essere riconosciute alle condizioni previste dal codice civile e in tal caso restano integralmente regolate dalle leggi civili, salvi la competenza dell'autorità ecclesiastica circa la loro attività di religione o di culto e i poteri della stessa autorità in ordine agli organi statuari. Queste disposizioni confermano, in negativo, che la disciplina degli enti ecclesiastici della l. 222/1985 è a carattere esclusivo. Esse inoltre definiscono una particolare categoria di persone giuridiche private che non sono enti ecclesiastici in senso proprio giacché integralmente regolate dal codice civile, ma per le quali è fatto salvo il collegamento con l'autorità ecclesiastica per quanto attiene all'ordine proprio della Chiesa, vale a dire le attività di religione e di culto.

4. L'esperienza di attuazione della nuova normativa sugli enti ecclesiastici non è stata del tutto piana, non per responsabilità della Chiesa o degli organi italiani di amministrazione attiva, bensì per l'orientamento assunto dal Consiglio di Stato, investito di un parere obbligatorio sulle domande di riconoscimento.

Questa giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato è stata oggetto in sede scientifica di approfondita analisi e di severa critica⁵⁸, poiché essa chiedeva il rispetto, oltre che della normativa di derivazione pattizia, anche del codice civile e così disconosceva la *ratio* ispiratrice della normativa. Il Consiglio di Stato pretendeva infatti, oltre all'accertamento del fine di religione o di culto, di operare anche una valutazione di conformità alla disciplina ordinaria delle persone giuridiche nell'ordinamento civile, introducendo così elementi di discrezionalità nel riconoscimento, che invece la disciplina di derivazione pattizia aveva configurato come effetto della fattispecie disciplinata dall'ordinamento canonico nel quale l'ente ecclesiastico era nato. Questa giurisprudenza ha inciso anche sui rapporti tra le parti, tanto che nel 1995 la Santa Sede ha chiesto di ricorrere per questo problema all'art. 14 dell'accordo di revisione del Concordato, il quale prevede che in caso di difficoltà di interpretazione o di applicazione della disciplina pattizia le parti affidino la ricerca di un'amichevole soluzione ad una commissione paritetica da loro nominata⁵⁹.

La commissione ha risolto i problemi che le sono stati sottoposti affermando che la disciplina degli enti ecclesiastici ha carattere di specialità rispetto a quella del codice civile in materia di persone giuridiche, con la conseguenza che non sono applicabili agli enti ecclesiastici le norme dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private⁶⁰. In particolare non può richiedersi agli enti ecclesiastici la costituzio-

⁵⁸ C. Cardia, G. Pastori, *Riconoscimento degli enti ecclesiastici e Consiglio di Stato*, in *Dir. amm.*, 1996, 113 ss.

⁵⁹ La richiesta ha riguardato contemporaneamente anche un altro problema, relativo al finanziamento dell'edilizia di culto.

⁶⁰ Il documento conclusivo della commissione paritetica che ha risolto consensualmente la controversia è pubblicato in *G.U.*, 15 ottobre 1997, n. 241, in *Dir. eccl.*, 1999, I, 1081 ss. e in *Jus*, 1997, 395 ss., seguito dalla relazione

ne per atto pubblico, la quale comporterebbe una vera e propria “rifondazione” degli enti nell’ordinamento italiano, in violazione della regola (espressa direttamente dall’accordo di modificazione del Concordato prima ancora che dalla l. 222/1985) secondo cui l’ente ecclesiastico è riconosciuto secondo i suoi caratteri originari nell’ordinamento canonico.

Ai fini del riconoscimento l’amministrazione deve verificare la sussistenza dei requisiti previsti dalle norme per le diverse categorie di enti, e in particolare deve verificare che il fine di religione o di culto sia costitutivo ed essenziale dell’ente, salvo che per gli enti considerati direttamente dalla legge come aventi fine di religione o di culto (art. 2, primo comma). Questo accertamento può essere complesso, data la difficoltà di stabilire, specie in presenza di una pluralità di fini perseguiti dall’ente, se quello di religione o di culto sia effettivamente il fine costitutivo ed essenziale. Si tratta però soltanto di un accertamento, che non comporta momenti di vera e propria discrezionalità nel senso di valutazione di opportunità sulla concessione del riconoscimento, pur dopo la verifica della sussistenza dei requisiti di legge⁶¹.

Sempre ai fini del riconoscimento gli enti ecclesiastici devono produrre lo statuto solo nei casi in cui ne debbano essere provvisti secondo le norme dell’ordinamento canonico e possono limitarsi ad esibire le sole norme statutarie rilevanti ai fini del riconoscimento, con esclusione di quelle che invece attengono unicamente al regime spirituale degli aderenti. L’amministrazione non può chiedere requisiti ulteriori rispetto a quelli che costituiscono oggetto di accertamento o valutazione per il riconoscimento degli ecclesiastici agli effetti civili, né può richiedere documenti non attinenti ai requisiti medesimi. Infine la commissione ha riconosciuto che, ai fini del riconoscimento, la l. 222/1985 attribuisce rilievo alle risorse finanziarie disponibili non in linea generale per tutti gli enti ecclesiastici, ma solo per gli istituti religiosi di diritto diocesano (art. 8), le chiese aperte al culto pubblico (art. 11) e le fondazioni di culto (art. 12). Il patrimonio acquista però rilevanza, a fini di tutela dei terzi che entrano in rapporti con gli enti ecclesiastici, in un momento successivo: in base all’art. 5 della l. 222/1985, infatti, gli enti ecclesiastici sono tenuti, dopo il loro riconoscimento agli effetti civili, a iscriversi nel registro delle persone giuridiche con le indicazioni prescritte dagli articoli 33 e 34 del codice civile, e quindi anche con l’indicazione del patrimonio.

Il documento finale della commissione si presenta come un’interpretazione concordata dalle parti di precedenti norme pattizie, come risulta in particolare dal secondo capoverso secondo cui «La Commissione paritetica ha raggiunto un’amichevole soluzione delle questioni che le

di A. Roccella, *Enti e beni della Chiesa cattolica. Problemi di interpretazione della normativa pattizia*, 415 ss. Per un commento parzialmente critico v. P. Floris, *Un mini-accordo sugli enti ecclesiastici*, in *Dir. eccl.*, 1997, I, 894 ss.

⁶¹ In tal senso v. quanto sostenuto già in precedenza da G. Pastori, *Riconoscimento degli enti ecclesiastici e Consiglio di Stato*, cit., 160. Per una rassegna di opinioni dottrinali sulla questione v. R. Benigni, *Il riconoscimento civile dell’ente ecclesiastico tra Concordato del 1929, Accordo del 1984, «prassi» amministrativa e «regime» non profit: quali prospettive*, in *Dir. eccl.*, 2000, I, 887 ss.

sono state sottoposte, riconoscendo che le norme approvate con il Protocollo del 15 novembre 1984 devono essere interpretate ed applicate, in conformità al loro testo ed alle intenzioni delle parti stipulanti, secondo le precisazioni di seguito indicate».

La Relazione finale che accompagna il documento conferma che anche nella sostanza, per le argomentazioni e soprattutto per il metodo ricostruttivo seguito, non vi è stata alcuna integrazione o modificazione surrettizia delle norme del 1984, ma è intervenuta soltanto una loro interpretazione concordata. La soluzione è stata amichevole essenzialmente per il modo con cui è stata raggiunta, non per i suoi contenuti, giacché non è stato stipulato un nuovo accordo, ma si è soltanto esplicitato e precisato quanto originariamente convenuto⁶².

La controversia interpretativa ora superata non dovrebbe offuscare il senso più profondo della nuova disciplina degli enti ecclesiastici. Converrà allora volgere nuovamente l'attenzione all'evoluzione storica dell'ordinamento. La disciplina del 1929 degli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, riferita a tutti gli enti promananti dall'ordinamento canonico indipendentemente dai fini perseguiti e dalle attività svolte, si presentava come legislazione di privilegio al confronto con quella coeva relativa ai culti ammessi. Inoltre, la struttura complessiva dell'ordinamento lasciava incerta la natura degli enti ecclesiastici, tanto che in dottrina si discuteva della loro qualificazione giuridica e si prospettavano soluzioni molto differenziate⁶³.

La nuova disciplina, pur mantenendo natura pattizia, ha perso il carattere di privilegio proprio perché ha ristretto la categoria degli enti ecclesiastici in base al fine di religione o di culto e ha ricondotto gli enti stessi a un regime corrispondente a quello generale delle persone giuridiche private. I motivi ispiratori della nuova disciplina sono legati non tanto alla contrattazione tra le parti, bensì all'evoluzione dell'ordinamento italiano e in particolare al nuovo quadro costituzionale. Rilevano essenzialmente il principio del pluralismo sociale, espresso dall'art. 2 e sviluppato dall'art. 18 Cost., e l'art. 7 Cost., secondo cui lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. In particolare l'art. 7 Cost. è la base della restrizione della categoria degli enti ecclesiastici a quelli aventi fine di religione o di culto, ma anche la giustificazione e il limite della specialità del loro regime, tanto che le attività diverse da quelle di religione di culto rimangono soggette alla disciplina statale. L'aspetto della disciplina degli enti ecclesiastici realmente legato all'accordo rimane quindi essenzialmente il rispetto della configurazione strutturale degli enti secondo l'ordinamento canonico.

⁶² Appare così giustificata la procedura seguita dal Governo il quale ha ritenuto di poter dare corso alle soluzioni individuate dalla commissione attraverso un semplice scambio di note con la Santa Sede, senza bisogno di un passaggio parlamentare (legge di autorizzazione alla ratifica, o anche semplice comunicazione al Parlamento, ai fini dell'eventuale esercizio dei suoi poteri di controllo e di indirizzo) e neanche di un decreto presidenziale di esecuzione, proprio in quanto l'accordo su quelle soluzioni integra un'intesa puramente tecnica.

⁶³ Per una sintesi v. F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*⁹, Bologna, 2003, 279 ss.

Anche le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno regolato i rispettivi enti tenendo fermo il criterio del carattere costitutivo ed essenziale del fine di religione o di culto, sia pure con varianti formali e alcuni adattamenti alle specificità delle singole confessioni⁶⁴. Si può pensare, quindi, che non vi sia stata soltanto l'imitazione dell'accordo per gli enti della Chiesa cattolica, ma che il nuovo ordinamento costituzionale abbia costituito lo sfondo comune per una disciplina tendenzialmente unitaria degli enti di tutte le confessioni religiose.

Del resto il rilievo decisivo del nuovo ordinamento costituzionale appare testimoniato dal disegno di legge recante *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*, attualmente in discussione in Parlamento⁶⁵, che riprende il contenuto di disegni di legge presentati nelle precedenti legislature e che dovrebbe sostituire la legge del 1929 sui culti ammessi⁶⁶. L'art. 24 di questo disegno di legge stabilisce che «Associazioni e fondazioni con finalità di religione o di culto possono ottenere il riconoscimento della personalità giuridica con le modalità ed i requisiti previsti dalla normativa vigente in materia. Alle stesse si applicano le norme relative alle persone giuridiche private, salvo quanto attiene alle attività di religione o di culto». L'art. 26 del disegno di legge precisa poi che si considerano attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e dei riti, alla cura delle anime, alla formazione di ministri di culto, a scopi missionari e di diffusione della fede ed alla educazione religiosa, mentre si considerano attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro. Anche nella progettazione della legislazione unilaterale dello Stato, dunque, si è fatto strada, per gli enti ecclesiastici, il criterio fondamentale della riconduzione alla normativa generale comune, senza però la garanzia del rispetto di caratteristiche strutturali dell'ordinamento confessionale di provenienza difformi da quelle richieste in generale per le persone giuridiche private.

5. Ma è, infine, proprio alla legislazione unilaterale dello Stato che bisogna volgere l'attenzione per i suoi riflessi sugli enti ecclesiastici.

L'art. 17 della l. 222/1985 aveva stabilito che per gli acquisti degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti si applicano le disposizioni delle leggi civili relative alle persone giuridiche. In via pattizia dunque non era stata posta una disciplina speciale, ma si era operato un semplice rinvio alla disciplina generale⁶⁷. Anche gli enti ecclesiastici hanno potuto, dunque, beneficiare

⁶⁴ Sulle particolarità di queste leggi v. C. Cardia, *Manuale di diritto ecclesiastico*², cit., 331-332.

⁶⁵ APC, XIV leg., disegno di legge n. 2531, presentato dal Governo il 18 marzo 2002.

⁶⁶ Il disegno di legge dispone l'abrogazione della l. 24 giugno 1929, n. 1159, e del relativo regolamento di esecuzione, approvato col r.d. 28 febbraio 1930, n. 289.

⁶⁷ Norme particolari, ma solo di carattere procedurale, per gli enti ecclesiastici sull'autorizzazione agli acquisti di immobili e ad accettare donazioni o eredità erano state introdotte solo dal regolamento di esecuzione della l. 222/1985: v. d.P.R. 13 febbraio 1987, n. 33, artt. 9 e 10.

dell'abrogazione di questa disciplina⁶⁸, la quale già da tempo era stata pesantemente criticata, tanto da essere definita «il relitto di una fase della storia del Paese che ha perso del tutto attualità»⁶⁹.

L'eliminazione dell'autorizzazione agli acquisti costituisce un'ulteriore conferma di quella scissione tra i due temi della disciplina degli enti ecclesiastici e del patrimonio ecclesiastico che è stata già segnalata come un tratto caratterizzante dell'evoluzione del nostro ordinamento. Essa però vale anche come richiamo di attenzione sulla condizione degli enti ecclesiastici, il cui regime dipende non soltanto dalla normativa pattizia (o di derivazione pattizia), ma anche dalla normativa unilaterale dello Stato⁷⁰.

Appare rilevante anche la disciplina delle Onlus, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale⁷¹. In deroga al principio secondo cui le Onlus possono svolgere la loro attività esclusivamente nell'ambito dei settori tassativamente elencati dalla relativa disciplina⁷², gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con cui lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese possono assumere la qualifica di Onlus limitatamente all'esercizio delle attività caratteristiche delle Onlus medesime e così godere dei relativi benefici tributari⁷³.

Questa disciplina appare coerente con l'indirizzo espresso dalle norme del 1985 della netta distinzione tra regime degli enti ecclesiastici e regime delle attività da essi svolte⁷⁴. È stato, infatti, così ulteriormente confermato che il fine di religione e di culto, che pure deve essere costitutivo ed essenziale per la qualificazione degli enti ecclesiastici, non preclude loro lo svolgimento di altre attività, diverse da quelle di religione o di culto. La disciplina pattizia salvaguarda le caratteristiche

⁶⁸ L'abrogazione delle disposizioni sulle autorizzazioni per accettare lasciti e donazioni e per acquistare beni stabili è stata disposta dall'art. 13 della l. 15 maggio 1997, n. 127, su cui v. M.V. De Giorgi, *L'abrogazione dell'art. 17 del codice civile*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1997, 1303 ss.; D. Vittoria, *L'abrogazione dell'art. 17 c.c.: l'incidenza sull'assetto normativo degli enti del I libro del codice civile*, in *Contratto e impresa*, 1998, 314 ss. La rilevanza di questa abrogazione unilaterale, a fronte di una disciplina pattizia degli enti ecclesiastici, è stata rimarcata fin nei primi commenti all'art. 13 l. 127/1997: v. M. Ricca, *Morte della manomorta? Abrogazione dell'autorizzazione agli acquisti delle persone giuridiche e rilevanza costituzionale della normativa concordataria*, in *Dir. eccl.*, 1997, I, 1066 ss. L'art. 13 l. 127/1997 è stato poi sostituito dall'art. 1 l. 22 giugno 2000, n. 192.

⁶⁹ A. Roccella, *L'evoluzione della disciplina delle persone giuridiche e l'autorizzazione agli acquisti (1850-1991)*, in G. Feliciani (a cura di), *L'autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici e degli altri enti senza fini di lucro*, cit., 53. In questo volume si veda anche la relazione conclusiva, la quale si chiudeva auspicando «poche righe di una legge che, come la l. 123/1991 per le Regioni, abrogasse l'istituto per la generalità delle persone giuridiche»: G. Pastori, *Il contesto normativo attuale e le prospettive di evoluzione della disciplina dell'autorizzazione agli acquisti*, ivi, 135 ss.; ma v. anche S. Cassese, *L'autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici*, in *Contratto e impresa*, 1996, 139 ss., il quale affermava che «in uno Stato moderno, rispettoso del diritto dei privati e delle libertà dei cittadini, singoli ed associati, il governo dovrebbe sollecitamente promuovere l'abrogazione dell'art. 17 c.c. e di quelli ad esso connessi»: l'auspicio è stato soddisfatto l'anno successivo.

⁷⁰ Per alcune osservazioni circa l'abolizione dell'autorizzazione agli acquisti e i relativi effetti sulla normativa di derivazione pattizia v. C. Cardia, *Alcune innovazioni in materia di enti ecclesiastici*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1997, 917-918 e 928 ss.

⁷¹ Sulle Onlus v. R. Capunzo, *Gli enti non profit. I controlli e le attività*, Napoli, 2004.

⁷² D. lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, art. 10, comma 1, lettera c).

⁷³ D. lgs. 460/1997, art. 10, comma 9: sul punto v. A. Mantineo, *Enti ecclesiastici ed enti non profit. Specificità e convergenze*, Torino, 2001.

⁷⁴ Per osservazioni critiche sul rapporto tra scopi e attività nella disciplina degli enti ecclesiastici v. R. Benigni, *L'ente ecclesiastico tra specialità e diritto comune. Affrancamento della disciplina giuridica dell'ente dal suo connotato teleologico-*

strutturali degli enti ecclesiastici secondo la loro origine canonica, ma gli enti ecclesiastici, limitatamente alle attività corrispondenti alle finalità di solidarietà sociale tipiche delle Onlus e svolte nel rispetto della relativa disciplina, possono cumulare la qualifica di Onlus e beneficiare delle relative agevolazioni.

E, ancora, si ricorderà che la l. 15 maggio 1997, n. 127 ha individuato i casi in cui il parere del Consiglio di Stato è obbligatorio, e ha abrogato tutte le disposizioni diverse⁷⁵. Nel procedimento di riconoscimento degli enti ecclesiastici il parere del Consiglio di Stato era previsto espressamente dall'art. 1 della l. 222/1985⁷⁶, il quale si era conformato alla precedente legislazione sugli enti ecclesiastici⁷⁷ che non si voleva innovare in via pattizia. La disposizione quindi presumibilmente corrispondeva soltanto a un intento ricognitivo della disciplina precedente; sorgeva però il dubbio se il richiamo al parere del Consiglio di Stato dovesse considerarsi compreso nel vincolo pattizio o se invece esso potesse configurarsi come un rinvio dinamico alla legislazione statale.

La Santa Sede non aveva un particolare interesse alla conservazione del parere obbligatorio del Consiglio di Stato e lo stesso Consiglio di Stato, esprimendosi in sede consultiva (a richiesta dell'amministrazione statale), ha indicato la strada della consultazione fra le parti per la soluzione del problema⁷⁸. Le parti hanno effettivamente raggiunto un accordo mediante uno scambio di note⁷⁹. La Santa Sede, pur affermando in linea di principio che le norme pattizie in tema di enti non possono essere modificate unilateralmente dalla legge statale, ha acconsentito alla riduzione del parere del Consiglio di Stato ai soli casi in cui esso risulti necessario per l'oggettiva complessità o delicatezza della pratica in istruttoria⁸⁰. È intervenuto così un accordo di carattere interpretativo sui riflessi della nuova legislazione unilaterale sulla normativa pattizia; quest'ultima non è stata modificata, ma l'incidenza su di essa della normativa unilaterale è stata valutata consensualmente. Con lo stesso scambio di note le parti hanno risolto anche un altro problema della stessa natura: esse, infatti, a seguito della l. 12 gennaio 1991, n. 13, hanno convenuto che il riconoscimento degli enti ecclesiastici rientra ora nella competenza del Ministro dell'interno, invece che del Presidente della Repubblica come previsto dalla l. 222/1985⁸¹.

soggettivo: conseguenze pratiche e profili di legittimità, in *Dir. eccl.*, 1998, I, 626 ss.

⁷⁵ L. 127/1997, art. 17, commi 25 e 26.

⁷⁶ V. P. Picozza, *Gli enti ecclesiastici: dinamiche concordatarie tra innovazioni normative e disarmonie del sistema*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004, 168, nota (14).

⁷⁷ L. 848/1929, art. 4, primo comma.

⁷⁸ Cons. St., I, parere 30 settembre 1997, n. 1401/97, in *Dir. eccl.*, 1999, I, 1141 ss.

⁷⁹ Le note (11 luglio - 27 ottobre 1997) sono pubblicate in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1999, 538 ss., e in *Dir. eccl.*, 1999, I, 1143 ss.

⁸⁰ In tal modo il parere del Consiglio di Stato si è trasformato da obbligatorio in facoltativo. Sulla questione v. F. Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*⁹, cit., 269, nota (2); L. Graziano, *Nuova disciplina del procedimento di riconoscimento degli enti ecclesiastici*, in *Dir. eccl.*, 2000, I, 218 ss.

⁸¹ Tuttavia l'amministrazione italiana già in precedenza aveva applicato unilateralmente la l. 13/1991 al

Va tenuto presente, infine, che i procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private, già regolati dal codice civile, sono stati semplificati mediante regolamento di delegificazione⁸². Il riconoscimento non è più un provvedimento autonomo, ma è legato all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche e la competenza non spetta all'amministrazione centrale, bensì al prefetto (e alle Regioni per gli enti che operano nelle materie di competenza regionale e le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola Regione). Per disposizioni espresse di questo regolamento (art. 9, comma 1) la nuova disciplina si applica alle associazioni previste dall'art. 10 della l. 222/1985, riconoscibili alle condizioni previste dal codice civile ma non come enti ecclesiastici. Nulla invece è innovato (art. 9, comma 2) per gli enti ecclesiastici, per i quali il procedimento di riconoscimento è disciplinato dalla l. 222/1985 e quindi può essere modificato solo in via pattizia⁸³. In definitiva il procedimento di riconoscimento degli enti ecclesiastici definito dalla l. 222/1985 risulta diverso da quello, semplificato, relativo alle altre persone giuridiche private⁸⁴. Giuridicamente però non è possibile invocare l'art. 20 Cost., il quale pone soltanto un limite negativo alla legislazione unilaterale: l'esistenza di una normativa pattizia sul riconoscimento impedisce il confronto con la legislazione unilaterale, diventata più favorevole di quella pattizia. Ma questa è solo la conseguenza dell'ambito attribuito alla disciplina pattizia a scapito della disciplina unilaterale: le successive modificazioni della disciplina unilaterale sono suscettibili di rifluire su quella pattizia soltanto ricorrendo nuovamente alla stessa via pattizia, con i tempi e le difficoltà politiche che questa via comporta.

L'eliminazione dell'autorizzazione agli acquisti, la disciplina delle Onlus, le vicende relative al parere del Consiglio di Stato per il riconoscimento degli enti, l'insensibilità alla semplificazione del regime del riconoscimento costituiscono dunque un richiamo di attenzione sulla peculiare caratteristica del sistema italiano dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, un sistema che certo si fonda su accordi, ai sensi degli artt. 7 e 8 Cost., ma che conosce anche ampi spazi di disciplina unilaterale di attività sociali che attengono anche al fattore religioso o sono suscettibili di incidere su di esso. A seconda dei casi gli enti ecclesiastici sono soggetti, oltre che alla disciplina pattizia, anche alla normativa unilaterale di carattere generale, diventano soggetti a tale ultima

provvedimento di riconoscimento degli enti ecclesiastici, suscitando così un motivato commento critico: v. C. Cardia, *L'art. 6 del trattato del Laterano: un caso di amnesia giuridica*, in *Dir. eccl.*, 1997, I, 30.

⁸² D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, su cui v. S. Capozzi, *La riforma del riconoscimento delle persone giuridiche private*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, 784 ss.; M.V. De Giorgi, G. Ponzanelli, A. Zoppini, *Il riconoscimento delle persone giuridiche*, Milano, 2001.

⁸³ Sull'art. 9 d.P.R. 361/2000 v. M.V. De Giorgi, *La riforma del procedimento per l'attribuzione della personalità giuridica agli enti senza scopo di lucro*, in *Studium juris*, 2000, 506-507.

⁸⁴ Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti peraltro devono iscriversi nel registro delle persone giuridiche, senza deroghe alla disciplina comune (l. 222/1985, art. 5). Pertanto anch'essi sono soggetti all'iscrizione nel nuovo registro delle persone giuridiche istituito presso le prefetture in luogo del registro già istituito presso la cancelleria del tribunale di ogni capoluogo di Provincia dall'art. 22 delle disposizioni di attuazione del codice civile, ora abrogato dall'art. 11 d.P.R. 361/2000.

normativa per il tramite di un'interpretazione concordata dei suoi riflessi sulla normativa pattizia, o rimangono esclusi dalla normativa unilaterale.

Si propone così per il futuro il tema delle forme in cui sia opportuno procedere per realizzare sempre più pienamente il pluralismo sociale, per garantire la libertà di religione, per disciplinare il regime di attività sociali che costituiscono proiezione di posizioni religiose, per regolare infine il regime degli enti ecclesiastici. Una riduzione del campo degli accordi già stipulati in passato non sembra, allo stato, una prospettiva realistica. Si potrebbe però valutare la misura in cui sia ragionevole e opportuno procedere sulla strada dell'espansione del campo degli accordi bilaterali specifici e quanto invece possa essere conveniente seguire la strada della disciplina unilaterale generale.

Un vincolo molto forte deriva, in ogni caso, dalla riforma costituzionale del 2001 che ha molto aumentato il ruolo delle Regioni, ma ha riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose⁸⁵. Il metodo del confronto è sempre positivo e le Regioni hanno già sperimentato la strada delle intese, dei protocolli e delle convenzioni con le istituzioni locali della Chiesa cattolica (vescovi e conferenze episcopali regionali): questa strada potrà continuare a essere percorsa ma nel rispetto della potestà legislativa esclusiva dello Stato e dunque le intese regionali non potranno aspirare a sostituire la legislazione unilaterale dello Stato e il sistema delle intese di competenza dello Stato.

⁸⁵ Nuovo testo dell'art. 117, comma 2, lettera d), Cost.: sul punto v. D. Milani, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 201 ss.; G. Pastori, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, *ivi*, 2003, 3 ss.; P. Consorti, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiasticistici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, *ivi*, 13 ss.; A. Mangia, *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*, *ivi*, 2002, 343 ss.