

# Codice del terzo settore

(doi: 10.1440/112576)

Quaderni di diritto e politica ecclesiastica (ISSN 1122-0392)

Fascicolo 3, dicembre 2023

**Ente di afferenza:**

*Università della Campania Vanvitelli (Unina2)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

## 1. ASSISTENZA E TERZO SETTORE



## 1.1 CODICE DEL TERZO SETTORE

TAR PUGLIA – SEZ. III – 3 FEBBRAIO 2023, N. 245 – PRES. REL. ADAMO –  
Metropolis consorzio di cooperative sociali c. Comune di Molfetta nei confronti  
di Charisma società cooperativa sociale Onlus.

**Assistenza e terzo settore – Codice del Terzo settore – Cooperativa Sociale – Attività Istituzionali  
– Regione Puglia – Centri polispecialistici – Art. 104 Regolamento regionale n. 4/2007 –  
Locali parrocchiali – Destinazione urbanistica – Compatibilità – Art. 71 Dlgs 117/2007.**

*Non sono condivisibili le censure opposte all'autorizzazione concessa dal Comune alla Charisma, cooperativa, iscritta al Runts, per la gestione di centro aperto polivalente per minori (ex articolo 104 del regolamento regionale n. 4/2007) insediato nei locali del "complesso parrocchiale" della Parrocchia San Pio X. In particolare, non è fondata l'eccezione di illegittimità del rilascio della predetta autorizzazione per incompatibilità urbanistica del centro polivalente ubicato in un compendio immobiliare di pertinenza parrocchiale e gestito da un soggetto terzo privato e con fine di lucro, ciò in quanto le finalità e le attività previste per i centri aperti polivalenti dall'articolo 104 del regolamento regionale n. 4/2007 della Regione Puglia, corrispondono, seppure le espressioni siano state convertite in un linguaggio "laico", agli ordinari impegni delle parrocchie, compreso l'oratorio. Qualora inoltre il dato fattuale comprovi l'ampiezza degli utilizzi dell'immobile, ulteriori oltretutto rispetto alle usuali opere parrocchiali di base, si arriva ad escludere che le attività ivi svolte (salvo quelle espressamente menzionate nel regolamento prima citato, ovvero quelle scolastiche e sportive) debbano essere necessariamente a "conduzione di enti religiosi". Pertanto, i centri aperti e polivalenti, seppur insediati nei locali parrocchiali, possono essere dati in gestione a cooperative sociali, anche in possesso della qualifica di Ente del Terzo Settore. In questo senso, la comprovata qualità di ETS della cooperativa sociale potrebbe, in astratto, anche consentire l'applicazione dell'articolo 71 del decreto legislativo n. 117/2017.*

TAR CAMPANIA (NAPOLI) – SEZ. I – 24 MAGGIO 2023, N. 3158 – PRES.  
PALLIGIANO - D.B.V. c. Regione Campania.

**Assistenza e terzo settore – Codice del Terzo settore – Ets – Trust – RUNTS – Esclusione  
– Assenza soggettività giuridica – Ente religioso – Ramo Ets – Soggettività giuridica –  
Proprietà transitiva.**

*La mancanza di soggettività giuridica impedisce al Trust di potersi configurare come ente, elemento quest'ultimo essenziale per essere ricompreso all'interno del Terzo settore tra gli enti individuabili ai sensi dell'articolo 4, comma 1, CTS. Né può invocarsi una disparità di trattamento con i rami degli enti ecclesiastici i quali, sebbene privi di soggettività giuridica e, quindi, non qualificabili alla stregua di enti, possono essere iscritti nel RUNTS, in quanto le due fattispecie si riferiscono ad entità profondamente diverse. Il Trust, infatti, non può essere paragonato al Ramo Ets dell'ente religioso in quanto quest'ultimo benché privo di soggettività giuridica propria, per effetto dello stretto collegamento ad un ente religioso - che deve essere "civilmente riconosciuto" - gode per proprietà transitiva della personalità di quest'ultimo. La stessa previsione normativa di un patrimonio e di una contabilità separata costituisce espressione*

*di un fenomeno più complesso nel quale è comunque individuabile un soggetto giuridico certo, ossia l'ente ecclesiastico, elemento del tutto privo riguardo al Trust.*

# Soggetti religiosi e attività di interesse generale tra forma e sostanza. Le esigenze di trasparenza e di tutela dell'affidamento dei terzi\*

*di Carmela Elefante*

*Religious bodies and activities of general interest between formal and substantial criteria. The needs for transparency and protection of the trust of third parties*

Starting from a recent clarifying intervention by the Ministry of Labour, regarding the transparency rules required by the third sector code related to the name assumed by the non-profit branch of the religious body, this paper analyzes an administrative dispute that shows the difficulties of reconciling a balanced satisfaction of the public and general interests involved and the needs of legal qualification.

*Keywords:* Religious bodies; Religious purpose; Activity general interest; Third sector code; Name of the non-profit branch; Transparency.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I recenti chiarimenti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in merito alla denominazione del Ramo ETS dell'ente religioso civilmente riconosciuto. La nota 10376 del 20 settembre 2023. – 3. In nome di un legame ecclesiastico che non c'è (?)... All'origine di una vicenda marchigiana. – 4. Il contenzioso e la decisione del Tar Marche. La sentenza n. 328 del 2023. – 5. Tra fine, missione e identità. Principi di trasparenza e di tutela dell'affidamento dei terzi come antidoto per non confondersi nel nuovo panorama della compartecipazione e condivisione dei processi di sviluppo.

## 1. *Introduzione*

Il principio di distinzione degli ordini e la poliformità dell'azione degli enti ecclesiastici e religiosi hanno da sempre rappresentato uno degli elementi cardine su cui si è concentrato il dibattito scientifico e con i quali l'ordinamento giuridico è chiamato continuamente a confrontarsi, soprattutto alla luce della complessità delle vicende che essi portano con sé.

A venire in rilievo, nel caso in esame, è la necessità ordinamentale di prevedere e garantire adeguate forme di trasparenza degli assetti degli enti religiosi al fine di assicurare la piena conoscibilità della specificità degli stessi e della disciplina che li accompagna. A maggior ragione allorquando essi operano in nuovi

\* Contributo sottoposto a valutazione.

spazi riconosciuti all'associazionismo non profit, ambiti in cui è particolarmente avvertita l'esigenza di pubblicizzare il criterio identificativo dei soggetti religiosi nonché di delimitazione dell'area di specialità normativa derivante dal loro collegamento ad un ordine distinto da quello dello Stato (D'Angelo 2020, 154; con riferimento agli enti ecclesiastici-religiosi cfr. Berlingò, Bettetini, Casuscelli, Cavana, Consorti, Floris, Licastro, Vitali-Chizzoniti).

Partendo da un recente intervento chiarificatore del Ministero del Lavoro, in merito alla denominazione assunta dai rami Ets dell'ente religioso civilmente riconosciuto e alla correlata necessità di garantirne la massima trasparenza, questo scritto analizza un contenzioso amministrativo nato proprio da una equivoca vicenda che coinvolge un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto ed una associazione religiosa non riconosciuta a cui sarebbe stato inibito l'utilizzo della stessa denominazione del distinto ente religioso proprio al fine di impedire situazioni ambigue ed indurre i terzi in errore circa la natura del soggetto con cui si negozia.

## *2. I recenti chiarimenti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in merito alla denominazione del Ramo ETS dell'ente religioso civilmente riconosciuto. La nota 10376 del 20 settembre 2023*

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, su sollecitazione di uno degli uffici del RUNTS, viene chiamato a rendere alcuni chiarimenti in merito alla denominazione del Ramo ETS dell'Ente religioso civilmente riconosciuto.

Come noto, tale ente non accede al RUNTS direttamente ma solo attraverso la costituzione di un Ramo Ets deputato allo svolgimento di una o più attività d'interesse generale di cui all'articolo 5 del Codice del Terzo settore (art. 4 comma 3, d.lgs.117/2017). Tale scelta normativa, in continuità con il principio di distinzione degli ordini, consente di tenere separate le attività di religione e di culto, oggetto di una disciplina speciale, da quelle di interesse generale che saranno invece assoggettate alle norme del Codice del Terzo settore (Simonelli 2021; Perego 2021; Sepio 2021).

Tale distinzione avviene sul piano oggettivo delle attività e del patrimonio rimanendo invece il profilo soggettivo collegato all'ente religioso poiché il Ramo Ets non gode di un'autonoma soggettività giuridica. Questa peculiarità, overosia un soggetto giuridico unico ma bivalente sotto il profilo operativo e disciplinare pone da sempre una serie di interrogativi e di problematiche che, a tutt'oggi, continuano ad alimentare il dibattito dottrinale e che fanno da eco alla questione di natura pratica che viene sottoposta al Ministero.

Nello specifico, al Dicastero viene prospettata la circostanza per cui l'Ente religioso civilmente riconosciuto presenti ai fini dell'iscrizione al RUNTS un regolamento che, limitatamente alle attività assoggettate al regime del Codice del Terzo settore, individua come "ramo ETS" il complesso di attività e di beni destinati al loro svolgimento, precisando però che tale ramo, «ai fini di una sua "migliore individuazione" assume una denominazione distinta e del tutto diversa da quella dell'ente religioso stesso, contraddistinta inoltre dall'inserimento dell'acronimo ETS».

La questione esposta dall'ufficio RUNTS genera in particolare due distinti quesiti che, pur attenendo il medesimo tema, sono riconducibili a due situazioni diverse.

Il primo quesito riguarda il caso in cui nell'istanza viene indicata come denominazione del ramo, accompagnata dall'acronimo, il nominativo di un soggetto cui corrisponde il codice fiscale attribuito all'ente ecclesiastico nel suo complesso.

Il secondo, invece, attiene al caso in cui nell'istanza viene correttamente indicato l'ente ecclesiastico con la sua effettiva denominazione, cui corrisponde il codice fiscale in uso, ma nel testo del regolamento viene esplicitato che il ramo assume una denominazione "specificata" sempre accompagnata dall'acronimo ETS.

Entrambi i casi esposti non ricevono l'avallo del parere ministeriale poiché ritenuti non conformi alla legge. Nella prima ipotesi prospettata, infatti, l'esito negativo, facilmente intuibile, è giustificato dalla circostanza per cui non vi è coincidenza tra il codice fiscale di riferimento e la denominazione dell'ente come risultante dal RUNTS. Nel secondo caso, invece, il parere sfavorevole del Ministero ha motivazioni ulteriori che vanno al di là del dato tecnico-formale. Infatti, anche se nella circostanza esaminata non vi è alcuna discrasia tra la denominazione dell'ente ed il codice fiscale di riferimento, il Dicastero esclude in ogni caso la possibilità, per il ramo Ets dell'ente religioso, di utilizzare una denominazione "specificata" con relativo acronimo, così come indicato nel regolamento, poiché l'uso esterno di tale nome specifico del ramo rischierebbe di generare confusione nei terzi. Ciò in quanto l'eventuale uso nei documenti ufficiali del Ramo Ets della sua denominazione "specificata" non troverebbe riscontro nel Runts, in cui risulta la denominazione dell'ente religioso civilmente riconosciuto, cui il ramo è collegato. Tant'è ancor più vero allorquando la ricerca avvenisse sulla base del codice fiscale, poiché allo stesso corrisponderebbe una denominazione diversa da quella (specificata) ufficialmente spesa dal Ramo Ets.

Tale evenienza, prosegue il Ministero, non sarebbe coerente con la logica del Codice del Terzo settore improntata alla trasparenza e all'univocità delle informazioni relative agli assetti degli enti e, anzi, «l'utilizzo di una denominazione "altra", apparentemente corrispondente ad un soggetto diverso dall'ente religioso di cui trattasi potrebbe condurre ad un effetto anche involontariamente ingannevole nei confronti del pubblico».

Non è dunque solo una questione di nome. A sostegno del proprio parere e della propria posizione in merito, il Dicastero richiama da un lato il modello di regolamento predisposto dalla Conferenza episcopale italiana, Ufficio nazionale per i problemi giuridici, in cui ai fini dell'iscrizione al Runts si richiede l'inserimento della denominazione dell'ente ecclesiastico; e dall'altro lato, invece, invoca una recentissima sentenza del Tar Campania (n. 3158/2023) in materia di Trust. In particolare, il Ministero fa proprie le motivazioni del provvedimento menzionato nella parte in cui il Tar espone le ragioni alla base della inapplicabilità della disciplina del Codice del terzo settore al Trust (cfr. Galiano, 2023). Nello specifico ad essere richiamato è il passaggio in cui i magistrati ricordano che il Trust non può essere paragonato al Ramo Ets dell'ente religioso in quanto il primo è privo di soggettività giuridica. Diversamente, invece, il secondo «benché privo di soggettività giuridica propria, per effetto dello stretto collegamento ad un ente religioso – che deve essere "civilmente riconosciuto" – gode per proprietà transitiva della personalità di quest'ultimo». La stessa previsione normativa di un patrimonio e di una contabilità separata costituisce espressione di un fenomeno



più complesso «nel quale è comunque individuabile un soggetto giuridico certo, ossia l'ente ecclesiastico, elemento del tutto privo riguardo al Trust».

La presenza di un soggetto giuridico certo, che svolge determinate attività ed opera con un patrimonio determinato e regole chiaramente definite mediante apposito regolamento è espressione di garanzia e di tutela dei terzi che con esso vengono ad interfacciarsi a vario titolo.

Con tale richiamo, dunque, il Ministero implicitamente ricorda la specialità della figura dell'ente religioso civilmente riconosciuto e la peculiarità delle vicende che lo riguardano, sottolineando al contempo che la questione della denominazione non rappresenta solo un dato formale ma è sintomatico di realtà molto più ampie e complesse in cui non sempre risulta agevole prevedere e adottare sistemi idonei a tutelare i terzi da eventuali distorsioni applicative o usi strumentali del diritto.

### *3. In nome di un legame ecclesiastico che non c'è (?)... All'origine di una vicenda marchigiana*

In effetti, l'ipotesi che il Ministero vuole scongiurare non è poi così rara, anche al di là del ramo Ets.

Il caso in cui la denominazione utilizzata da un ente possa generare “ambiguità” sulla sua stessa natura giuridica, tale da indurre in errore i terzi che in virtù di tale natura intrattengono con esso un rapporto negoziale, non è da escludere a priori.

Una vicenda del genere ha riguardato l'Arcidiocesi di Pesaro, ritrovatasi coinvolta in un contenzioso amministrativo unitamente al Comune di Pesaro e ad un'associazione religiosa non riconosciuta che utilizzava, in maniera “fuorviante”, la stessa denominazione dell'ente religioso soggetto all'Arcidiocesi.

L'origine della complessa vicenda risale ad una convenzione stipulata nel 2019 tra il Comune di Pesaro e l'Associazione Pia Unione della Beata Vergine del Carmine con la quale l'ente comunale concede in uso gratuito all'associazione religiosa il complesso immobiliare della Chiesa del Carmine (anche denominata Chiesa della Purificazione)<sup>1</sup>, sito in Pesaro e di proprietà comunale, unitamente ad una serie di quadri, oggetti di culto religioso, libri e mobilie risalenti al periodo Barocco, beni pregevoli di particolare interesse storico – artistico, presenti nella Chiesa stessa.

La convenzione nasce su sollecitazione dell'allora Rettore della Chiesa del Carmine<sup>2</sup>, don G. S., il quale per garantire un'adeguata sistemazione e custodia al patrimonio artistico e storico presente nella chiesa avanzava al Comune una richiesta per l'uso dei locali adiacenti alla chiesa, al fine di aprire uno spazio espositivo delle opere d'arte e mobilie antiche con annessa una raccolta di libri

<sup>1</sup> Comprendenti: Chiesa, sacrestia e salone sovrastante, sala biblioteca e sala quadreria adiacente il lato sinistro e comunicanti con la chiesa medesima, nonché il cortile interno e l'annesso campanile, parcheggio auto sia per servizio che per disabili, posto nella corte interna di proprietà dell'ente comunale, arie, pertinenze.

<sup>2</sup> Il quale rivestiva le cariche di Rettore della Rettoria, costituita nel 1999 e pastoralmente operante sotto l'egida dell'Arcidiocesi, con l'Unione pastorale del centro storico.

antichi e storici. Nelle sue qualità di Rettore e di Consigliere Spirituale della Associazione Pia Unione del Carmine, il sacerdote esponeva l'attività svolta negli anni dalla suddetta Associazione nella città di Pesaro, ribadendo l'impegno della medesima alla conservazione, cura, gestione e valorizzazione dei locali rettoriali nonché dei beni mobili di interesse storico artistico assegnati alla chiesa, garantendo l'organizzazione di diversificate azioni culturali ed artistiche volte ad animare e rendere pienamente fruibili detti spazi all'intera comunità cittadina e agli eventuali turisti interessati, nonché la realizzazione di iniziative sociali e religiose.

In considerazione del fatto che la Chiesa della Purificazione fosse officiata, fin dall'anno 1810, dalla "Pia Unione del Carmine", Associazione di cristiani cattolici apostolici romani, legalmente riconosciuta, avente finalità sia religiose che sociali, senza scopo di lucro, con sede presso la stessa Chiesa e che l'Associazione negli anni avesse perseguito, senza soluzione di continuità, parallelamente alle finalità religiose proprie, anche finalità di interesse pubblico generale, il Comune concedeva in comodato d'uso gratuito alla suddetta Associazione il complesso rettoriale per la gestione del patrimonio artistico e storico di proprietà comunale assegnato in custodia e cura alla chiesa medesima anche mediante attività a rilevanza culturale e sociale di particolare interesse pubblico (*delibera giunta comunale n. 152 del 17/09/2019*). Tale scelta trova fondamento normativo sia nella legislazione nazionale in materia di sviluppo valorizzazione ed utilizzo del patrimonio immobiliare dello Stato<sup>3</sup>, sia nel regolamento comunale, il quale prevede che la «Giunta comunale può assegnare beni immobili comunali in comodato gratuito ad enti o ad associazioni non aventi scopo di lucro, per motivazioni di interesse pubblico, rilevanti finalità umanitarie o culturali o sociali o ambientali»<sup>4</sup>.

Ne seguiva la stipula della convenzione novennale tra il Comune ed il rettore don S. che in tal caso agiva «in proprio ed in qualità di Consigliere spirituale dell'Associazione Pia Unione della Beata Vergine del Carmine» e veniva costituito curatore dei beni mobili e immobili concessi in gestione.

A seguito del decesso di don G. S., il nuovo Rettore della Rettoria della chiesa del Carmine rappresenta all'Amministrazione comunale l'impossibilità di utilizzo della Chiesa a fini di culto sia da parte dell'Arcidiocesi sia da parte della Rettoria, anche in ragione della mancata consegna della chiave di accesso da parte dell'associazione.

La questione determina un contezioso amministrativo che prende le mosse dal provvedimento amministrativo con cui il Comune recede dalla convenzione stipulata con l'associazione concessionaria da parte dell'ente comunale.

Infatti, la persistente conflittualità e l'indisponibilità della Pia Unione a consegnare le chiavi di accesso alla Chiesa e alla Sagrestia all'Arcidiocesi (per il tramite del Comune) costringono l'amministrazione ad agire per la revoca della concessione, rilevato altresì che l'Arcidiocesi aveva manifestato l'intenzione di chiudere la chiesa al culto.

<sup>3</sup> Art. 2 comma 4 della l. 2/4/2001 n. 136 con cui si stabilisce che «i beni immobili appartenenti allo Stato, adibiti a luoghi di culto, con le relative pertinenze, in uso agli enti ecclesiastici, sono agli stessi concessi gratuitamente al medesimo titolo...».

<sup>4</sup> Art. 33 comma 1 del Regolamento comunale, richiamato dalla stessa d.g.c. 152 del 2019.

Con apposita delibera (*d.g.c. n. 50 del 22.02.2022*) il Comune dispone, dunque, di procedere alla revoca della convenzione in essere e alla conseguente adozione di tutti gli atti idonei a: 1) regolamentare la fruizione dell'edificio di culto al fine di consentire all'Autorità ecclesiastica l'autonomo esercizio delle proprie funzioni religiose; 2) porre in essere le procedure necessarie per la gestione del patrimonio artistico e storico di proprietà del Comune e la sua conseguente conservazione e valorizzazione, ad esclusione della chiesa e della sacrestia e dei beni mobili connessi con l'esercizio del culto.

La scelta dell'amministrazione di procedere alla revoca della concessione trova il proprio fondamento principalmente nel «mutamento della situazione di fatto, non prevedibile al momento della stipulazione della Convenzione tra l'Amministrazione comunale e la Pia Unione del Carmine, tale da richiedere una rivalutazione dell'interesse pubblico sotteso all'adozione dell'atto e dei provvedimenti propedeutici» (*d.g.c. n. 50 del 22.02.2022*). In pratica il Comune, che già in precedenza era stato sollecitato dall'Arcidiocesi ad accertare la fondatezza dei profili di illegittimità della convenzione dalla stessa eccipiti, non rileva «un vizio originario degli atti, (presupposto indefettibile per l'annullamento d'ufficio in autotutela degli atti, con efficacia *ex tunc*), bensì al più una situazione sopravvenuta incompatibile con il contenuto della Convenzione, la quale richiede una ridefinizione degli obblighi contrattuali tra le parti, limitatamente agli aspetti legati all'esercizio del culto da parte dell'Autorità ecclesiastica» (cfr. *Comune di Pesaro, determinazione n. 1264 del 05.06.2021*).

In particolare, l'amministrazione nel riesaminare il contenuto della convenzione e degli atti ad essa propedeutici afferma che l'obiettivo principale dell'affidamento all'Associazione della chiesa e delle sue pertinenze è costituito dalla gestione del patrimonio artistico e storico di proprietà del Comune e la sua conseguente conservazione e valorizzazione. Tuttavia, in qualità di proprietario di un bene immobile consacrato al culto cattolico, l'amministrazione comunale non può disinteressarsi alle doglianze ed alle esigenze prospettate dall'Arcidiocesi di Pesaro, dovendo anzi garantire il vincolo di destinazione del bene all'esercizio pubblico del culto, secondo modalità da concordare con l'autorità ecclesiastica, «unico soggetto competente a disciplinare le modalità di utilizzo dell'immobile per finalità di culto» (*det. n. 1264 del 05.06.2021*).

Invero, il problema del regolare svolgimento delle attività culturali non si era mai posto prima del decesso del sacerdote G. S. in quanto la sua figura aveva garantito un collegamento tra l'associazione Pia Unione e la Curia, assicurando dunque un equilibrio tra le esigenze religiose e quelle socio-culturali collegate alla Rettoria, attraverso la celebrazione delle funzioni liturgiche e il coordinamento dei rapporti con l'associazione<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> La centralità della figura del sacerdote emerge dalla documentazione agli atti dell'amministrazione che nella *determinazione di revoca n. 878 del 22.04.2022* afferma: «A lui facevano capo più ruoli, distinti per funzioni e per soggetti titolati all'esercizio. Per conto del Comune egli è il soggetto istante ma soprattutto il Curatore del Patrimonio e come tale custode dei beni immobili e mobili dati in concessione; per la Pia Unione il consigliere emerge spirituale e quindi membro del Consiglio, organo di governo della dell'Associazione (oltre ad essere il soggetto delegato alla stipulazione della Convenzione); per la Curia il Rettore della Rettoria, la quale opera pastoralmente, sotto l'egida dell'Arcidiocesi, con l'Unione pastorale del centro storico. La sua figura consentiva

Il venir meno della sua figura ed il subentro di un nuovo Rettore cambia gli assetti e i rapporti con i membri dell'associazione che, diventando conflittuali, pregiudicano lo stesso vincolo culturale cui sono soggetti gli immobili gestiti dall'associazione.

Tale circostanza induce l'amministrazione comunale ad una rivalutazione dell'interesse pubblico sotteso alla convenzione, con conseguente revoca della stessa<sup>6</sup>. Senza voler entrare nel merito della natura giuridica del soggetto concessionario<sup>7</sup> e del conflitto tra l'Arcidiocesi e l'associazione ricorrente<sup>8</sup>, l'amministrazione spiega che la convenzione pur avendo ad oggetto principale la gestione del patrimonio artistico e storico (e quindi finalità culturali e sociali) considerava e presupponeva le finalità religiose dell'associazione nella misura in cui l'associazione era chiamata altresì ad assicurare il regolare svolgimento delle funzioni culturali, tanto è vero che la natura religiosa degli immobili e la loro destinazione avevano rappresentato un elemento determinante per la concessione del comodato d'uso gratuito alla ricorrente, presentata all'ente comunale come il soggetto (associazione senza scopo di lucro) preposto nei secoli e senza soluzione di continuità al culto ed alla devozione della beata Vergine del Carmelo<sup>9</sup>.

di celare alcune ambiguità e contraddizioni, già presenti allo stato latente al momento della stipulazione della Convenzione, ma emerse prepotentemente all'indomani del decesso. Ci si riferisce in particolare alla natura giuridica del soggetto concessionario ed ai conseguenti rapporti con l'autorità ecclesiastica. Quest'ultima asserisce la natura religiosa dell'Associazione e in quanto tale, sottoposta all'Autorità del Vescovo diocesano, mentre il legale rappresentante della Pia Unione ne rivendica la piena autonomia alla luce dello statuto approvato nel 2008».

<sup>6</sup> Invero l'amministrazione precedente aveva tentato di comporre la controversia proponendo un'integrazione alla Convenzione che definisse le modalità di fruizione dell'edificio di culto al fine di consentire all'Autorità ecclesiastica l'esercizio delle proprie funzioni religiose. Tuttavia, la mancata collaborazione dell'Associazione induceva il Comune ad avviare il procedimento per la revoca della convenzione.

<sup>7</sup> Il legale rappresentante della Pia Unione rivendica la piena autonomia dell'associazione alla luce dello statuto approvato nel 2008 mentre l'Arcidiocesi asserisce la natura religiosa dell'Associazione e in quanto tale, sottoposta all'Autorità del vescovo diocesano.

<sup>8</sup> In realtà il conflitto sorto in merito all'uso del nome dell'associazione si trasferisce sulla concretezza delle attività dalla stessa svolta, come si rileva dallo scambio di missive tra le parti e dalle quali il Comune rileva a posteriori una serie di ambiguità e contraddizioni che influiscono sulla valutazione dell'interesse pubblico sotteso all'adozione dell'atto e che pertanto inducono ad una rivalutazione dello stesso. In particolare, in risposta alla diffida dell'Arcidiocesi con cui inibiva l'uso della stessa denominazione dell'ente religioso, l'associazione concessionaria affermava che la storica associazione religiosa Pia Unione della Beata Vergine del Carmine era «inoperante e solo cartacea». Sul punto si rinvia alla motivazione della determinazione n. 878 del 2022 dello stesso Comune.

<sup>9</sup> Comune di Pesaro, *determinazione n. 878 del 22.04.2022*: «È evidente che al momento della stipulazione della convenzione l'Amministrazione ha preso in considerazione gli aspetti culturali, sociali ma anche religiosi dell'Associazione (la richiesta di concessione è stata presentata dal Rettore della chiesa del Carmine ed in essa e nella deliberazione della Giunta Comunale n. 152/2019 si fa espresso riferimento all'attività religiosa quotidiana dalle 17:00 alle 19:30). Il fatto che la Rectoria fosse parte attiva del procedimento di concessione ha indubbiamente influito nel processo decisionale volto all'assegnazione in concessione del bene immobile e degli accessori presenti all'interno della Chiesa».

#### 4. *Il contenzioso e la decisione del Tar Marche. La sentenza n. 328 del 2023*

A fronte dei provvedimenti amministrativi adottati dal Comune di Pesaro per il recesso dalla convenzione, l'Associazione concessionaria propone ricorso al Tar contestandone la fondatezza e la legittimità. Sotto il profilo procedimentale, in particolare, si contesta l'indebita estensione del procedimento ad un terzo estraneo al rapporto convenzionale ossia all'Arcidiocesi; nel merito, invece, eccepisce l'insussistenza dei presupposti normativi per procedere alla revoca e/o al recesso stante l'assenza dei requisiti previsti dall'art. 21 quinquies della legge n. 241/1990 (sopravvenuti motivi di interesse pubblico, mutamento della situazione di fatto e nuova valutazione dell'interesse pubblico).

Si costituiscono il Comune e l'Arcidiocesi. Entrambe eccepiscono il difetto di legittimazione ad agire in capo all'associazione ricorrente. In particolare, l'Arcidiocesi precisa che colui che agisce quale legale rappresentante della ricorrente associazione Pia Unione della Beata Vergine del Carmine, in realtà non avrebbe alcun titolo e legittimazione ad agire per conto di detto soggetto giuridico, che è ente religioso soggetto all'Arcidiocesi, il cui statuto risale al 1998. Che in realtà, lo stesso è rappresentante dell'associazione che porta il medesimo nome dell'ente religioso, ma che è soggetto distinto, sorto con proprio statuto registrato all'Agenzia delle Entrate solo nel 2008, a cui l'Arcidiocesi aveva inibito l'utilizzo del nome del distinto ente religioso.

Entrambe le resistenti oppongono l'infondatezza del gravame sul quale, tra l'altro, si sofferma principalmente il Collegio, ritenendo di poter prescindere dall'esame delle eccezioni di inammissibilità e di improcedibilità sollevate dalle resistenti in via preliminare, stante l'infondatezza del ricorso nel merito.

I magistrati, a fronte della lamenta assenza dei presupposti per procedere alla revoca e/o al recesso dedotta dalla ricorrente, procedono all'inquadramento giuridico della convenzione in parola e del rapporto con l'atto concessorio cui essa accede, per confermare la legittimità dell'azione amministrativa che conduce alla revoca del provvedimento.

Il Collegio ritiene integrati i presupposti normativamente previsti per l'esercizio del potere di revoca, rilevando che gli elementi motivazionali esplicitati dal Comune resistente si appalesano «sicuramente idonei ad assurgere al rango di sopravvenienze di pubblico interesse e soprattutto a giustificare ragionevolmente la decisione assunta», riferendosi nello specifico al sopravvenuto mutamento della situazione di fatto (imprevedibile al momento dell'adozione del provvedimento) e alla rinnovata (e diversa) valutazione dell'interesse pubblico originario.

Tale mutamento è rappresentato dalla circostanza per cui la situazione conflittuale venutasi a creare a seguito del decesso del sacerdote tra Arcidiocesi e Rettoria, da un lato e Associazione dall'altro hanno pregiudicato le finalità di culto, cui erano vincolati gli immobili oggetto di comodato. Un contrasto divenuto irreversibile, tanto che neppure l'invito dell'Amministrazione comunale, quale proprietaria del bene immobile oggetto di concessione e vincolato all'esercizio pubblico del culto, di addivenire ad una soluzione bonaria per la composizione e la disciplina dei rispettivi interessi aveva sortito effetto tra le parti, con la conseguenza che l'Arcidiocesi minacciava la chiusura al culto della Chiesa. Tale nuova condizione pregiudizievole per le esigenze di culto della comunità cattolica locale legittima la decisione del Comune di ripristinare la corretta fruizione

dell'immobile per finalità di culto e di provvedere contestualmente alla gestione, valorizzazione e conservazione del patrimonio storico-artistico in esso presente.

Per i magistrati, le ragioni di opportunità e di pubblico interesse sottese alla revoca sono ben rappresentate dall'Amministrazione, considerato altresì che le valutazioni in merito alla cura dell'interesse pubblico sono ampiamente discrezionali e sindacabili solo nei limiti della manifesta irragionevolezza o illogicità; limiti che nel caso specifico non risultano oltrepassati e violati.

Per queste motivazioni, dunque, il Tar respinge il ricorso presentato dall'associazione confermando la piena legittimità dell'operato dell'amministrazione procedente che porta alla revoca della concessione.

5. *Tra fine, missione e identità. Principi di trasparenza e di tutela dell'affidamento dei terzi come antidoto per non confondersi nel nuovo panorama della compartecipazione e condivisione dei processi di sviluppo*

Gli sviluppi del sistema di perseguimento dell'interesse generale secondo sussidiarietà e in particolare il suo transitare verso la prospettiva dell'Amministrazione condivisa e della corresponsabilità coinvolge a pieno titolo gli enti religiosi, comportando di conseguenza una rinnovata attenzione anche nei confronti di questi ultimi di quelle istanze di trasparenza e di affidamento che assurgono a principi guida del Terzo settore rinnovato. Una tale esigenza assume anzi una portata ancora più ampia, dal momento che coinvolge naturalmente le svariate ipotesi di collaborazione di fini e soggetti religiosi nell'esercizio di attività di interesse generale e finanche pubblico.

Come si è già accennato, il tema dell'agire trasparente e verificabile degli enti religiosi (e quindi del rischio di distorsioni e abusi) non è nuovo e ha già attratto l'interesse della dottrina più autorevole e avveduta. Si può però dire che esso sia ora giunto a un più alto livello di complessità a motivo, da un lato, della estensione materiale e qualitativa del coinvolgimento delle realtà religiose nelle attività di interesse generale e, dall'altro, dalla crescente pluralità (e soprattutto della mutabilità) delle forme di manifestazione del fatto religioso organizzato, che in effetti tendono sempre più a sfuggire a qualificazioni concettuali e normative rigorose e imm modificabili. Se, come nel caso giunto all'esame del Ministero del Lavoro nel parere a cui si è fatto riferimento nelle pagine che precedono, l'individuazione dei possibili elementi di ambiguità così come delle relative soluzioni appare relativamente agevole, la vicenda giudiziaria che qui si è commentata mostra come nella realtà delle relazioni tra pubblica amministrazione e soggetti/fini religiosi le cose stiano talora ben diversamente.

In effetti il contegno serbato dalla pubblica amministrazione per riguardo ai fatti di causa e la stessa decisione del tribunale amministrativo si prestano a valutazioni non univoche. Ciò riflette l'ambiguità nella stessa posizione assunta dal parroco della Rettoria, il quale agendo come custode del complesso immobiliare, assistente spirituale dell'associazione religiosa, nonché suo delegato, ha (volontariamente o involontariamente) rappresentato all'amministrazione comunale una realtà fattuale parzialmente diversa dal dato formale. Ovvero la figura sacerdotale in questione, promotrice della richiesta di concessione in comodato d'uso dei beni culturali e culturali a favore dell'associazione ricorrente, ha contribuito a delineare in capo a quest'ultima una "identità" equivoca ed



ambigua nella misura in cui tale soggetto è stato di fatto presentato come organo che officiava la Chiesa, compiendo attività coerenti con il fine di religione e culto perseguito dalla stessa, e pertanto come articolazione di detto ente.

L'esito della vicenda dimostra come di fronte alla complessità delle dinamiche fattuali e giuridiche che coinvolgono tali enti spesso l'ordinamento si ritrovi nella necessità di affrontare tali problematiche in maniera semplice e semplificata, oltrepassando la forma e focalizzando il proprio obiettivo sull'interesse da tutelare nel caso specifico. Ecco allora che, quando la discrasia tra aspetti formali e sostanziali ha l'effetto di compromettere diritti ed interessi ritenuti prevalenti, la soluzione si sposta sul piano concreto della sostanza e assume una connotazione non formale ma funzionale alla tutela dell'interesse protetto.

La questione affrontata dall'ente comunale e dallo stesso Tar, che si colloca in questo filone, dimostra come le esigenze di trasparenza e le relative misure intraprese dall'ordinamento per tutelare l'affidamento dei terzi, così come auspicate e promosse dallo stesso Ministero del Lavoro con il richiamato parere, non siano da sminuire in quanto costituiscono una sorta di antidoto contro forme di devianza e/o distorsioni di sistema. Ciò in quanto, in alcuni casi, come quello analizzato, il nome non costituisce una mera scelta onomastica ma rispecchia la vera "identità" dell'ente, corrispondendo al concetto di individuazione in senso giuridico del soggetto, con la conseguenza per cui esso assume una valenza ulteriore, soprattutto sotto il profilo della tutela dell'affidamento dei terzi, allorché contribuisce a definire e connotare in senso sostanziale la natura di una persona giuridica. Tanto più se ci si trova di fronte a persone che hanno una identità specifica che consente loro di differenziarsi da altre realtà organizzative per i fini perseguiti, per le istanze valoriali di cui sono portatrici, per i modelli di governance adottati e per gli ambiti di operatività in cui si muovono. In tal caso la coerenza tra fini, missione e identità rappresenta il tratto caratterizzante dei soggetti religiosi (cfr. Zamagni 2017)<sup>10</sup>.

In tale ambito, tuttavia, la pluralità e l'eterogeneità dei modelli identitari utilizzabili sia sotto il profilo della governance interna sia rispetto alle modalità di interazione con la società civile fanno emergere la complessità del fenomeno religioso e soprattutto la rilevanza e l'attualità delle dinamiche che li riguardano, tra cui il rapporto con i settori del non profit e la specificità e il ruolo degli stessi nella gestione di attività di interesse generale.

È alla luce di queste precisazioni che va segnalata la scelta compiuta sia dalla pubblica amministrazione che dallo stesso tribunale di procedere ad una valutazione complessiva della vicenda, tenendo conto degli aspetti giuridico

<sup>10</sup> Sulla distinzione concettuale della nozione fine, missione, identità degli Enti di Terzo Settore si veda Zamagni, 2017, il quale precisa: «Il *fine (telos)* di una organizzazione è la sua ragion d'essere; la ragione per la quale essa giunge in esistenza e svolge la sua attività. La *missione* dice, invece, del modo in cui il fine viene raggiunto. Sono tante, infatti, le vie che portano ad un determinato punto di arrivo. E la scelta del sentiero non è mai una questione solo tecnica, dato che essa postula il riferimento a specifici giudizi di valore. Infine, l'*identità* ha a che vedere con le regole che governano la vita interna dell'organizzazione, regole che, per un verso, devono assicurare la visibilità della missione e, per l'altro verso, devono rendere efficace il perseguimento del fine. È rispetto alla missione e alla identità che va ricercato il *proprium* di un ente di Terzo settore. Non rispetto al fine perseguito che può essere lo stesso di organizzazioni non di Terzo Settore».

formali ma nel quadro di una valutazione sostanziale orientata all'apprezzamento equilibrato e ragionevole degli interessi in gioco. È un'indicazione prospettica che – al di là dell'esito della decisione del caso che ci occupa – sembra meritevole di venire valutata con attenzione. È infatti possibile ipotizzare che spostare l'attenzione dalla generale qualificazione giuridico formale del soggetto alla realtà sostanziale degli interessi coinvolti dal suo agire giuridico sociale – e cioè in questo caso dalla relazione di collaborazione che esso instaura con la pubblica amministrazione – torni utile non soltanto a valorizzare in maniera più coerente l'apporto nei fini dei soggetti religiosi all'interesse generale ma anche ad affrontare e risolvere in maniera più coerente e concreta il rischio di sviamenti e di distorsioni anche non intenzionali (D'Angelo, 2022) e ad impedire forme di «omeomorfismo» pregiudizievoli per la specificità di taluni soggetti (Zamagni, 2017).

*Carmela Elefante*  
 Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza)  
 Università degli Studi di Salerno  
 Via Giovanni Paolo II 132  
 84084 Fisciano (SA)  
 celefante@unisa.it

### *Riferimenti bibliografici*

- Berlingò, Salvatore, 1992. *Enti e beni religiosi in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Bettetini, Andrea. 2019. *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto. Profili giuridici*. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre.
- Casuscelli, Giuseppe. 2013. *Enti Ecclesiastici in Commentario al Codice civile. Delle Persone. Leggi collegate*, diretto da Enrico Gabrielli, a cura di Angelo Barba, Stefano Pagliantini. Milano: Wolters Kluwer Italia S.r.l, pp. 292-439.
- Cavana, Paolo. 2022. «Gli enti ecclesiastici tra diritto speciale e diritto comune». *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 4
- Consorti, Pierluigi. 2018. «L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli "enti religiosi"». *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 4.
- Consorti, Pierluigi, Gori, Luca, Rossi, Emanuele. 2021. *Diritto del Terzo settore*. Bologna: Il Mulino.
- D'Angelo, Giuseppe. 2022. «Fattore religioso e Costituzione economica. A proposito di enti ecclesiastici-religiosi e impresa sociale», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 9.
- D'Angelo, Giuseppe. 2020. *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto. Dalla forma all'interesse*. Torino, Giappichelli, 2020.
- Elefante, Carmela. 2021. «I confini della religiosità e le attività di interesse generale nello spazio del demanio pubblico. Una recente decisione del giudice amministrativo in materia di concessioni marittime a canone ricognitorio». *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3.



- Ferrante, Mario. 2019. *Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del terzo settore*. Torino: Giappichelli.
- Floris, Pierangela. 2018. «Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi». *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 4.
- Folliero, Maria Cristina. 2010. *Enti religiosi e non profit tra Welfare State e Welfare Community. La transizione*. Torino: Giappichelli.
- Galiano, Mariangela. 2023. «Considerazioni sull'eventuale trust ETS e il ramo ETS dell'ente religioso civilmente riconosciuto». *Diritto&Religioni*, 1.
- Licastro, Angelo. 2022. «Gli enti religiosi tra diritto comune e diritto speciale». *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 1.
- Perego, Alessandro. 2021. «Le attività diverse e il patrimonio destinato degli enti religiosi civilmente riconosciuti. Note a margine di recenti integrazioni alle norme sul Terzo settore». *Osservatorio di diritto del Terzo Settore, della filantropia e dell'impresa sociale* (www.Terzjus.it), 31 agosto.
- Perego, Alessandro. 2019. «Enti religiosi, Terzo settore e categorie della soggettività tributaria». *Jus-Online*, 3.
- Sepio, Gabriele. 2021. «Ets degli enti religiosi, obbligazioni garantite dal patrimonio destinato». *Osservatorio di diritto del Terzo Settore, della filantropia e dell'impresa sociale* (www.Terzjus.it), 17 agosto.
- Simonelli, Lorenzo. 2014. «Catasto ed edifici utilizzati per le attività pastorali», ex-Lege, 3.
- Simonelli, Lorenzo. 2021. «La Riforma del Terzo Settore, le opere degli enti religiosi e la segregazione del patrimonio destinato». *Osservatorio di diritto del Terzo Settore, della filantropia e dell'impresa sociale* (www.Terzjus.it), 6 settembre.
- Vitali, Enrico e Chizzoniti, Antonio Giuseppe. 2016. «Manuale breve di diritto ecclesiastico», Milano: Giuffrè.
- Zamagni, Stefano. 2017. «La missione del “nuovo” Terzo settore? Fare comunità». [www.vita.it](http://www.vita.it), 9 ottobre.

TAR MARCHE (ANCONA) – SEZ. 1 – 30 MAGGIO 2023, N. 328 – Pres. DANIELE, Rel. DE MATTIA – Ass. Pi. Un. della Be. Ve. del Ca c. Comune di Pesaro, Arcidiocesi di Pesaro.

**Assistenza e terzo settore – Codice del Terzo settore – Ente senza scopo di lucro – Attività di interesse generale – Beni culturali – Beni patrimoniali indisponibili – Vincolo esercizio del culto – Arcidiocesi – Fine di culto – Associazione religiosa non riconosciuta – Attività culturali – Comodato d’uso – Convenzione – Revoca – Rivalutazione interesse pubblico.**

*Le valutazioni in merito alla cura dell’interesse pubblico sono ampiamente discrezionali e sindacabili solo nei limiti della manifesta irragionevolezza o illogicità. Nel caso in specie, le ragioni di opportunità e di pubblico interesse sottese alla revoca della concessione del comodato d’uso del complesso rettoriale sono ben rappresentate dall’Amministrazione che indica il sopravvenuto mutamento della situazione di fatto (imprevedibile al momento dell’adozione del provvedimento) quale motivo fondante la rinnovata (e diversa) valutazione dell’interesse pubblico originario. La sopraggiunta condizione pregiudizievole per le esigenze di culto della comunità cattolica locale legittima la decisione del Comune di ripristinare la corretta fruizione dell’immobile per finalità di culto e di provvedere contestualmente alla gestione, valorizzazione e conservazione del patrimonio storico-artistico in esso presente.*

#### FATTO E DIRITTO

1. La Pi. Un. della Be. Ve. del Ca. è un’associazione non riconosciuta senza scopo di lucro con finalità religiose e sociali, che da diverso tempo si occupa del complesso immobiliare della Chiesa del Carmine (anche denominata Chiesa della Purificazione), sito in Pesaro e di proprietà comunale, attraverso l’organizzazione e lo svolgimento di attività religiose e culturali, in forza di una convenzione stipulata con l’Amministrazione comunale in data 1° gennaio 2019, con la quale il Comune ha concesso all’associazione l’utilizzo di una porzione del compendio immobiliare per nove anni a titolo gratuito.

La ricorrente assume che, dopo circa tre anni dalla stipula della convenzione, con deliberazione di Giunta comunale n. 50 del 22 febbraio 2022, il Comune di Pesaro ha espresso l’indirizzo al dirigente del Servizio competente, di procedere alla revoca della convenzione medesima; sono seguite la comunicazione di avvio del procedimento di revoca con atto del 28 febbraio 2022, trasmessa anche all’Arcidiocesi di Pesaro sebbene non fosse direttamente parte della convenzione, le osservazioni dell’associazione e la determinazione dirigenziale n. 878 del 22 aprile 2022, con cui si è disposta la revoca della determinazione dirigenziale n. 2537/2019 e il recesso dalla convenzione anzidetta.

Di qui il presente ricorso, con cui la ricorrente impugna gli atti indicati in epigrafe, lamentandone l’illegittimità sotto distinti profili.

1.1. In particolare, con il primo motivo, la ricorrente deduce vizi di natura procedimentale quali: - l’invalidità della comunicazione di avvio del procedimento per essere essa stata effettuata non all’associazione ricorrente bensì al suo legale, all’epoca neppure munito di mandato; - l’indebita estensione della comunicazione e quindi del procedimento ad un terzo estraneo al rapporto convenzionale, ossia all’Arcidiocesi; - il difetto di corrispondenza tra il contenuto

dell'impugnato provvedimento e quello della comunicazione di avvio del procedimento; - il difetto di corrispondenza tra quanto contenuto nella delibera di indirizzo n. 50/2022 e il provvedimento finale di cui alla determina n. 878/2022.

1.2. Con il secondo motivo, proposto in via subordinata, viene dedotta l'assenza dei presupposti per procedere alla revoca e/o al recesso: dopo aver premesso la differenza tra i due istituti, la ricorrente assume che difetterebbero, nella fattispecie, entrambe le due uniche condizioni per cui il recesso sarebbe possibile, individuate dall'art. 1809 c.c. nella scadenza del termine contrattuale e nel bisogno del comodante; quanto alla revoca, essa, oltre a non essere ammissibile nel caso in esame, sarebbe altresì illegittima per assenza dei requisiti previsti dall'art. 21 *quinquies* della legge n. 241/1990 per il suo esercizio (sopravvenuti motivi di interesse pubblico, mutamento della situazione di fatto e nuova valutazione dell'interesse pubblico).

2. Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, l'Arcidiocesi di Pesaro e il Comune di Pesaro.

2.1. La prima ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del gravame per difetto di legittimazione ad agire in capo all'associazione ricorrente dal momento che: - il sig. Tr. Lu., che ha agito quale legale rappresentante della ricorrente associazione Pi. Un. della Be. Ve. del Ca., in realtà non avrebbe alcun titolo e legittimazione ad agire per conto di detto soggetto giuridico, che è ente religioso soggetto all'Arcidiocesi, il cui statuto risale al 1998; inoltre, non risulterebbe la sua elezione da parte di alcuna assemblea; - l'associazione denominata Pi. Un. del Ca. sarebbe invece un soggetto distinto, sorto con proprio statuto registrato all'Agenzia delle Entrate solo nel 2008, della quale associazione sarebbe presidente e legale rappresentante il sig. Tr. Lu., a cui sarebbe stato sempre inibito l'utilizzo del nome del distinto ente religioso.

Ha inoltre eccepito l'improcedibilità del ricorso sia perché supera le dimensioni consentite, sia perché contiene diverse note a piè di pagina asseritamente vietate nel procedimento amministrativo.

2.2. Analoga eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione ad agire in capo al sig. Tr. quale legale rappresentante della ricorrente è stata sollevata, sempre in via preliminare, dal Comune di Pesaro.

2.3. Nel merito, entrambe le parti resistenti deducono l'infondatezza del gravame e ne chiedono il rigetto.

2.4. All'udienza camerale del 22 giugno 2022, fissata per la trattazione della domanda cautelare contenuta in ricorso, la ricorrente ha eccepito l'invalidità della costituzione in giudizio dell'Arcidiocesi, stante il difetto della rappresentanza legale in capo al Vicario Generale don St. Br., costituitosi per conto della stessa in virtù di una normale procura alle liti sottoscritta in proprio, assumendo che invece l'Arcidiocesi avrebbe dovuto essere rappresentata e stare in giudizio nella persona del Vescovo o dell'Arcivescovo (l'eccezione è stata ribadita anche con la memoria della ricorrente depositata in data 5 gennaio 2023).

3. Con ordinanza n. 260 del 25 giugno 2022, il Tribunale ha respinto la domanda di concessione di misure cautelari, fissando, per la trattazione del merito, la pubblica udienza dell'8 febbraio 2023, all'esito della quale, sulle conclusioni delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Reputa il Collegio di poter prescindere dall'esame delle eccezioni di inammissibilità e di improcedibilità sollevate dalle resistenti in via preliminare, stante l'infondatezza del ricorso nel merito.

4.0. Irrilevante, ai fini della presente decisione, è anche l'eccezione, sollevata dalla ricorrente, di invalidità della costituzione in giudizio dell'Arcidiocesi per difetto dei poteri di rappresentanza in capo al Vicario Generale - dall'esame della quale quindi il Collegio reputa di poter prescindere - dal momento che, come la stessa ricorrente riconosce, la presente trattazione può essere concentrata sulle eccezioni di merito sollevate dal Comune, peraltro sostanzialmente condivise dall'Arcidiocesi.

4.1. Le doglianze contenute nel primo motivo, con cui la ricorrente lamenta una serie di vizi procedimentali, non possono trovare condivisione.

4.1.1. Quanto all'asserita invalidità della comunicazione di avvio del procedimento perché inoltrata non direttamente all'associazione bensì al legale di fiducia della stessa, che all'epoca non aveva alcuna formale investitura che ne legittimasse la rappresentanza, l'assunto è smentito *per tabulas*. Come si evince dalla nota prot. 23449 del 28 febbraio 2022 e dalla relativa ricevuta (cfr. documenti nn. 8 e 8 bis depositati in uno alla memoria del Comune in data 17 giugno 2022), la comunicazione di avvio del procedimento di revoca è stata indirizzata all'associazione e consegnata a mano al signor Lu. Tr. quale rappresentante legale in data 1° marzo 2022, il quale ha sottoscritto per ricevuta. Non essendo richieste particolari formalità per l'inoltro di tale comunicazione, siffatta forma di trasmissione è del tutto legittima.

A ciò aggiungasi che, a fronte della comunicazione di avvio, l'associazione ha presentato le proprie controdeduzioni nei termini e sanato, in tal modo, eventuali irregolarità, avendo detta comunicazione raggiunto il suo scopo.

4.1.2. In merito al censurato coinvolgimento nel procedimento amministrativo per cui è causa dell'Arcidiocesi, per essere stata trasmessa anche a quest'ultima la comunicazione di avvio del procedimento, non si ritiene che l'intervenuta comunicazione "per conoscenza" anche ad un soggetto terzo costituisca vizio di validità del procedimento.

Ad ogni modo, l'art. 7 della legge n. 241/1990 stabilisce che «... l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenirvi. / Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento». Pertanto, poiché l'immobile oggetto di concessione è una Chiesa destinata al culto cattolico, tuttora officiata e sede di un importante Santuario, e poiché l'Arcidiocesi è il soggetto legittimato ad occuparsi delle questioni attinenti al culto, non può negarsi che la stessa sia anche legittimata ad essere notiziata del procedimento.

Peraltro, lo stesso procedimento è stato avviato proprio in seguito alla segnalazione dell'Arcidiocesi circa l'impossibilità di libero esercizio del culto (cfr. nota del 19 novembre 2020 sub documento n. 6 allegato alla memoria del Comune depositata in data 17 giugno 2022), sicché è innegabile l'interesse della stessa a conoscere del procedimento.

4.1.3. La ricorrente lamenta, altresì, il difetto di corrispondenza tra l'oggetto della comunicazione di avvio del procedimento e l'oggetto del provvedimento finale, avendo il primo preannunciato la revoca della convenzione mentre il provvedimento finale ha disposto la revoca della determinazione dirigenziale

n. 2537/2019 e il conseguente recesso dalla convenzione medesima. Tale vizio viene per lo più sollevato con riferimento alle ripercussioni in termini di lesione del diritto di difesa, sull'assunto che sono diversi i presupposti della revoca e del recesso e che la ricorrente, in sede procedimentale, ha concentrato le proprie controdeduzioni difensive sulla sola revoca. Anche tale censura si rivela infondata.

Con la già menzionata nota prot. 23449/2022 (cfr. documento n. 8 citato), viene infatti comunicato, per le ragioni esposte nelle premesse, «l'avvio del procedimento per la revoca della determinazione dirigenziale n. 2537 del 25/09/2019 e della convenzione sottoscritta in data 01/10/2019 tra il Comune di Pesaro e l'Associazione Pi. Un. della Be. Ve. del Ca. e di tutti gli atti dirigenziali presupposti, connessi e consequenziali»; il Comune ha dato atto del ricorrere dei presupposti previsti dall'art. 21 *quinquies* della legge n. 241/1990, da individuarsi nella mutazione della situazione di fatto derivante dal decesso del sacerdote Sc. e dalla inconciliabile conflittualità innescatasi tra la Pi. Un. e l'Arcidiocesi nonché nella conseguente necessità di rivalutazione dell'interesse pubblico connesso alla concessione.

Gli stessi presupposti di fatto e di diritto sono, all'evidenza, alla base del provvedimento di revoca di cui alla determinazione n. 878/2022 oggi impugnata, la quale dispone altresì il recesso dalla convenzione quale mera conseguenza del venire meno dell'atto concessorio che della convenzione costituisce il presupposto.

Nessuna lesione del diritto di difesa risulta dunque configurabile, essendo state le ragioni alla base della revoca (e del conseguente recesso), preannunciate ed esplicitate nella comunicazione di avvio del procedimento, ed essendosi sulle stesse svolto un regolare contraddittorio tra le parti, come risulta dalle controdeduzioni presentate dalla ricorrente.

4.1.4. Quanto, infine, al lamentato difetto di corrispondenza tra la delibera di indirizzo n. 50/2022 e la determina di revoca n. 878/2022 - sul rilievo che la prima avrebbe invitato il dirigente a revocare la convenzione mentre con la seconda sarebbe stata disposta la revoca della determina dirigenziale n. 2537/2019 ed il recesso dalla convenzione medesima, con ciò esorbitando rispetto all'indirizzo ricevuto - neppure tale doglianza merita condivisione. Con la delibera n. 50/2022, infatti, la Giunta comunale ha espresso l'indirizzo al dirigente «volto alla revoca della convenzione in essere, e alla conseguente adozione degli atti idonei a regolamentare: - la fruizione dell'edificio di culto al fine di consentire all'Autorità ecclesiastica l'autonomo esercizio delle proprie funzioni religiose; - la gestione del patrimonio artistico e storico di proprietà del Comune e la sua conseguente conservazione e valorizzazione...». Ebbene, non vi è dubbio che, al di là del *nomen iuris* e dalla terminologia utilizzati, dal contenuto dell'atto si ricava agevolmente che la volontà del Comune è chiaramente volta al recesso dalla convenzione in essere quale obiettivo cui l'azione amministrativa doveva concretamente tendere, per tutte le ragioni esaustivamente esposte nell'atto medesimo; ciò, evidentemente, non può non implicare anche - e in via presupposta - la revoca del provvedimento concessorio di natura pubblicistica cui la convenzione accede.

Né poteva essere diversamente, stante la natura di beni demaniali e patrimoniali indisponibili degli immobili in questione, come tali suscettibili di essere gestiti da privati nella forma della concessione amministrativa. «Ed infatti i beni patrimoniali indisponibili, al pari di quelli demaniali, attesa la comune

destinazione alla soddisfazione di interessi pubblici possono essere attribuiti in godimento a privati – quale che sia la terminologia adottata nella convenzione ed ancorché essa presenti elementi privatistici – soltanto nella forma della concessione amministrativa; la quale, anche quando si configuri come “concessione-contratto” – vale a dire come combinazione di un negozio unilaterale autoritativo (atto deliberativo) della p.a. e di una convenzione attuativa (contratto) - implica pur sempre l’attribuzione al privato di un diritto condizionato che può essere unilateralmente soppresso dall’amministrazione stessa con la revoca dell’atto di concessione, in caso di contrasto con il prevalente interesse pubblico: di conseguenza, una volta emesso il relativo provvedimento amministrativo, con l’intimazione della restituzione del bene, la posizione del privato stesso degrada ad interesse legittimo ed è suscettibile di tutela davanti al g.a. e non in sede di giurisdizione ordinaria (T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 21 giugno 2011, n. 5535)» (cfr. TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 10 maggio 2012, n. 820, richiamata anche da TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 10 marzo 2021, n. 1588).

Peraltro, è altrettanto evidente che, se lo scopo della revoca (e del conseguente recesso) è quello di ritornare nella piena disponibilità dei beni in parola, la richiesta di consegna delle chiavi non può essere considerata ultronea, essendo invece il possesso delle chiavi naturalmente compatibile con gli scopi per i quali la revoca e il recesso sono stati disposti, ben evidenziati sin dalla determina della Giunta n. 50/2022.

4.2. Con il secondo motivo, proposto in via subordinata, la ricorrente lamenta l’assenza, nella fattispecie, dei presupposti per procedere alla revoca e/o al recesso. Osserva il Collegio che, ferme le considerazioni già svolte al punto 4.1.4 che precede sull’inquadramento giuridico della convenzione in parola e del rapporto con l’atto concessorio cui essa accede – da valere quale premessa ai fini dello scrutinio della censura in esame – la doglianza della ricorrente non merita condivisione anche per le ulteriori seguenti considerazioni.

A giustificazione dell’esercitato potere di revoca l’Amministrazione ha sostanzialmente addotto: - la convenzione è stata stipulata, per conto dell’associazione ricorrente, da don Gi. Sc., all’epoca Rettore della Rettoria e custode dei beni mobili e immobili dati in concessione; - a seguito del decesso del sacerdote, sono emersi contrasti dovuti al fatto che l’Arcidiocesi e la Rettoria, autorità ecclesiastiche deputate a disciplinare le modalità di utilizzo degli immobili per finalità di culto, erano impossibilitate all’utilizzo della chiesa a tali fini data la mancata consegna delle chiavi di accesso da parte della ricorrente; - l’Amministrazione comunale, quale proprietaria del bene immobile oggetto di concessione e in virtù del vincolo di uso pubblico e di culto che grava su detti edifici, ha invitato le parti ad addivenire ad una soluzione bonaria per la composizione e la disciplina dei rispettivi interessi, invito che tuttavia non ha sortito effetti; - la situazione conflittuale esistente tra Arcidiocesi e Rettoria, da un lato, e associazione ricorrente, dall’altro, ha determinato un mutamento della situazione di fatto, non prevedibile al momento della stipula della convenzione, tale da richiedere una rivalutazione dell’interesse pubblico sotteso all’adozione dei provvedimenti ad essa propedeutici; – la minacciata chiusura al culto della chiesa da parte dell’Arcidiocesi determinerebbe, infatti, un pregiudizio per la comunità cattolica di Pesaro; di qui la necessità di ripristinare la corretta fruizione dell’immobile per finalità di culto e per la gestione, valorizzazione e conservazione del patrimonio storico-artistico in esso presente.

Tanto basta, ad avviso del Collegio, per ritenere integrati i presupposti normativamente previsti per l'esercizio del potere di revoca, atteso che gli elementi motivazionali esplicitati si appalesano sicuramente idonei ad assicurare al rango di sopravvenienze di pubblico interesse e soprattutto a giustificare ragionevolmente la decisione assunta, atteso che «i presupposti del valido esercizio dello *ius poenitendi* sono definiti dall'art. 21-quinquies della L. n. 241 del 1990 con formule lessicali (volutamente) generiche e consistono nella sopravvenienza di motivi di interesse pubblico, nel mutamento della situazione di fatto (impredicabile al momento dell'adozione del provvedimento) e in una rinnovata (e diversa) valutazione dell'interesse pubblico originario» (Cons. Stato, Sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2945).

Le valutazioni che fa la pubblica Amministrazione per il conseguimento e la cura dell'interesse pubblico ad essa affidato dalla legge sono, peraltro, ampiamente discrezionali e, come tali, sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non siano manifestamente inficiate da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti, evenienze tutte che non si ravvisano nel caso di specie, avendo il Comune ben rappresentato le ragioni di opportunità e di pubblico interesse sottese alla revoca.

Quest'ultima, in definitiva, è espressione di un potere che esige appunto una valutazione di opportunità, seppur ancorata alle condizioni legittimanti dettagliate dall'art. 21 *quinquies*, sicché il valido esercizio dello stesso resta, comunque, rimesso a un apprezzamento ampiamente discrezionale dell'Amministrazione procedente, sindacabile nei noti limiti della manifesta irragionevolezza o illogicità (Cons. Stato, Sez. V, 7 febbraio 2022, n. 833; Cons. Stato, Sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2945).

4.3. In conclusione, per tutto quanto argomentato, il ricorso non è fondato e va respinto.

5. Le peculiarità fattuali della vicenda per cui è causa giustificano la compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

(*Omissis*)



# Soggetti e fini religiosi nel perimetro normativo del Terzo settore

Chiarimenti applicativi e possibili prospettive di riequilibrio pluralista nelle ultime note “ecclesiasticistiche” del Ministero del Lavoro\*

*di Giuseppe D’Angelo*

*Religious bodies and purposes in the legal perimeter of the Third Sector. Applicative clarifications and possible perspectives for a pluralist rebalancing in the latest «ecclesiasticistic» notes of the Ministry of Labour.*

During 2023 the Ministry of Labour was called upon to resolve some doubts of the offices of the Third Sector National Register about religious and religious oriented bodies that aim to be involved in the current legal perimeter of the Third Sector. The paper analyses these recent interventions of the Ministry, underlining that, on the one hand, they do clarify some significant question marks in the interconnection between religion and the reform of the Third Sector, and, on the other hand, they can indicate, although indirectly, the possibility of strengthening the pluralistic character of the Third Sector itself.

*Keywords:* Third Sector Reform; Religious and religious oriented bodies; Legal status; Statutory autonomy; Legal denomination: Ministry of Labour.

SOMMARIO: 1. Il quadro di riferimento generale e le questioni di fondo, in sintesi – 2. Gli interventi chiarificatori del Ministero del lavoro. In particolare, l’autonomia statutaria dell’ETS a ispirazione religiosa nel parere n. 4581 del 6 aprile 2023 – 3. Il ramo ETS dell’ente religioso civilmente riconosciuto. Questioni di denominazione nel successivo parere n. 10376 del 20 settembre 2023 – 4. Segnali, in prospettiva.

## *1. Il quadro di riferimento generale e le questioni di fondo, in sintesi*

Collocazione e regime giuridico di soggetti e fini religiosi all’interno del Terzo settore normativizzato continuano a impegnare la dottrina specialistica, interessata a indagare zone d’ombra e difficoltà interpretative che emergono dalla lettura dei testi di legge ma anche a cogliere le ricadute di ordine sistematico dell’intervento di riforma, a cominciare dalle sue implicazioni sui temi più generali della personalità giuridica (Loiacono, 2021; 2022) e della disciplina degli enti religiosi (*ex multis*, Consorti). Ma la necessità di puntualizzazioni e chiarimenti – sintomo di una più estesa insoddisfazione per l’inadeguatezza e le carenze del

\* Contributo sottoposto a valutazione.



dato normativo registrate – cominciano ad affacciarsi anche sul piano della prassi applicativa, impegnando lo stesso legislatore e le istanze istituzionali chiamate a fornire a interpreti e operatori giuridici fondamentali elementi chiarificatori. Ciò vale anzitutto per significato e statuto giuridico della formula «enti religiosi civilmente riconosciuti» adottata dal Codice del Terzo settore (art. 4, comma 3, D. Lgs. n. 117, 2017, d'ora innanzi Codice) e dal decreto sull'impresa sociale (art. 1, comma 3, D. Lgs. n. 112/2017)<sup>1</sup> a voler indicare gli enti ecclesiastici-religiosi potenzialmente ammessi alla disciplina di favore predisposta per essi ovverosia per i rami dedicati.

In estrema sintesi, ci si può qui limitare a ricordare<sup>2</sup> come la formula utilizzata dall'art. 4, comma 3, CTS («enti religiosi civilmente riconosciuti») sia comunemente intesa come tale da inglobare tendenzialmente plurime forme di manifestazione del fatto religioso collettivo e organizzato. Vi rientrano quindi, anzitutto, gli enti ecclesiastici (ovvero confessionali nonché, stando ad alcune delle più recenti intese ex art. 8, comma 3, Cost., religiosi) civilmente riconosciuti, tali essendo da considerare gli enti riconducibili a una confessione religiosa e il cui riconoscimento civile consegue a un procedimento speciale, disciplinato da una fonte bilateralmente convenuta<sup>3</sup>, nonché gli istituti dei culti diversi dal cattolico ovvero i soggetti collettivi espressione di una confessione religiosa che sia priva di intesa con lo Stato, i quali conseguono la personalità giuridica civile quali enti di culto attraverso il procedimento previsto dalla risalente legge n. 1159 del 1929 ovverosia di una fonte normativa, che com'è noto, per quanto operante ora in un diverso regime costituzionale, risente inevitabilmente della sua originaria collocazione storica.

Più incerta l'inclusione nell'alveo della formula codiciale (ma ancor prima la generale condizione giuridica) delle ulteriori forme di manifestazione del pluralismo religioso prospettabili e quindi, in sintesi, di quei soggetti collettivi che perseguano una finalità ideale religiosa, svolgendo o meno un'attività tipicamente connotata in tal senso (*grosso modo* una delle attività di cui alla lett. a dell'art. 16 della legge n. 222/1985), anche prescindendo da un collegamento confessionale. Si tratta quindi di enti che connotano come religiosi in ragione della ispirazione valoriale della propria azione, ispirazione che peraltro può permeare di sé anche l'esercizio di attività altre da quelle tipicamente religiose.

Per tali realtà, è astrattamente prospettabile il ricorso al riconoscimento civile previsto d.P.R. n. 361 del 2000 anche se occorre considerare che tale eventualità

<sup>1</sup> È d'uopo precisare che per ragioni di semplificazione e linearità espositiva, in questo contributo ci si rivolgerà precipuamente – salve le eccezioni esplicitate nel testo – alle indicazioni del Codice, lasciando più sullo sfondo quelle del decreto sull'impresa sociale.

<sup>2</sup> Rinvio per maggiori dettagli e ulteriori indicazioni bibliografiche a D'Angelo, 2018 nonché Perego, 2019.

<sup>3</sup> Pur con qualche semplificazione, si può dire che il paradigma di riferimento resti in particolare quello dell'ente ecclesiastico cattolico civilmente riconosciuto, intendendo come tale, in buona sostanza, l'ente che sia strutturalmente collegato a una confessione religiosa e la cui speciale personalità giuridica costituisca esito di un procedimento dedicato, disciplinato da fonti pattizie o di derivazione pattizia, volto a riscontrare la sussistenza dei requisiti della ecclesiasticità (ovvero, per l'appunto, del collegamento confessionale) e del fine di religione e di culto «costitutivo e essenziale» (ovvero dello svolgimento, esclusivo o prevalente, di determinate attività, a loro volta ritenute sintomatiche ovvero tipiche del fine religioso-culturale).

sembra nei fatti poter trovare più di un ostacolo nell'approccio dei pubblici uffici e della stessa giurisprudenza amministrativa, orientata ad attrarre anche il riconoscimento delle soggettività, per così dire, religiosamente atipiche nell'alveo della legge n. 1159/1929, assegnando prevalenza a un pur minimo riferimento effettuale alle attività religioso-culturali (cfr. più di recente, d'Arienzo).

L'importanza del pre-requisito del riconoscimento civile di religiosità-confessionalità e delle questioni di inclusione-esclusione ad esso connesse – che chiaramente vanno colte su di un piano più generale, che coinvolge ma non si esaurisce nel diritto del Terzo settore – può venire colta chiamando in causa le scelte di fondo del legislatore della sua riforma.

In buona sostanza, vale osservare che il Codice non considera il fine religioso-culturale (e le correlate attività) tra i fini civici, solidaristici e di utilità sociale (con le correlate attività di interesse generale) che l'ente aspirante ETS è tenuto a perseguire e svolgere per poter accedere alla relativa qualifica. Correlativamente, il previo riconoscimento civile di religiosità – in quanto tarato sulla dicotomia tra attività religiose e attività altre – costituisce una garanzia tecnica di tenuta dell'assetto prefigurato dal Codice stesso ovvero della distinzione (poi però almeno in parte sconfessata) tra interesse religioso e interesse generale. Ne consegue, tra l'altro, che l'ente ecclesiastico-religioso, pur civilmente riconosciuto, non entri pienamente nell'alveo regolamentativo del Codice ma ne venga attratto solo in parte ovvero limitatamente alle attività di interesse generale svolte e quindi attraverso la costituzione di un ramo dedicato, oggetto a sua volta di una disciplina speciale e derogatoria.

La previsione originaria dell'art. 4, comma 3, del Codice ha restituito da subito più d'una incertezza interpretativa tanto da giustificare l'attivismo del legislatore, chiamato ad intervenire dapprima per riempire alcuni spazi vuoti, in particolare precisando la portata giuridica del c.d. patrimonio destinato (Chianale, Simonelli) e successivamente per esplicitare (se si preferisce, estendere) il riferimento soggettivo della norma, che ora riguarda espressamente anche le fabbricerie<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Di seguito l'attuale formulazione dell'art. 4, comma 3, del Codice, come derivante dalla modifica introdotta, da ultimo, dall'art. 9, comma 1-*bis*, d.l. 30 dicembre 2021, n. 228, così come modificato dall'allegato alla legge di conversione, l. 25 febbraio 2022, n. 15: «Agli enti religiosi civilmente riconosciuti e alle fabbricerie di cui all'articolo 72 della legge 20 maggio 1985, n. 222, le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 5, nonché delle eventuali attività diverse di cui all'articolo 6 a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed 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'articolo 13. I beni che compongono il patrimonio destinato sono indicati nel regolamento, anche con atto distinto ad esso allegato. Per le obbligazioni contratte in relazione alle attività di cui agli articoli 5 e 6, gli enti religiosi civilmente riconosciuti e le fabbricerie di cui all'articolo 72 della legge n. 222 del 1985 rispondono nei limiti del patrimonio destinato. Gli altri creditori dell'ente religioso civilmente riconosciuto o della fabbriceria non possono far valere alcun diritto sul patrimonio destinato allo svolgimento delle attività di cui ai citati articoli 5 e 6». Quanto all'impresa sociale viene in rilievo l'attuale art. 1, comma 3, del D.Lgs. n. 117/2017,

In parte diversa, sotto il profilo della disciplina giuridica, è la situazione per riguardo alle realtà religiosamente connotate che, come si è visto, sfuggendo all'idealtipo dell'ente ecclesiastico-religioso civilmente riconosciuto, sembrerebbero di primo acchito da tenere radicalmente estranee dall'alveo regolamentativo della Riforma. Si tratta per l'appunto di quei soggetti il cui carattere religioso appaia ricondotto sul piano della ispirazione valoriale e almeno in parte scisso dal compimento di specifiche attività religiosamente tipiche. Tuttavia, ciò non toglie che l'ispirazione religiosa ovvero religioso-culturale assunta a finalità della compagine sociale costituisca ragione determinante e motore di un'azione effettivamente svolta in sostanziale coerenza con le finalità, civiche, solidaristiche e di utilità sociale poste a base del Codice.

Anche in questo caso, quindi, il problema che si pone è duplice dal momento che investe tanto la generale qualificazione soggettiva (e, con essa, l'accesso al Codice) che, più concretamente, le ricadute disciplinari da riconoscersi come conseguenza dell'ispirazione valoriale religiosa posta a base della compagine sociale. Se cioè, per un verso, si tratta di stabilire se tale connotazione finalistica possa costituire un ostacolo all'accesso dell'ente al perimetro normativo del Terzo settore, per altro verso, in caso di risposta affermativa, si tratta di trarre le possibili conseguenze della finalità ideale religiosa in termini di disciplina giuridica del rapporto associativo ovvero sia di individuare le modalità più coerenti e adeguate di una sua traduzione statutaria.

Per tale rispetto, l'attenzione istituzionale sembra essere meno accentuata, atteso che non è dato registrare interventi normativi correttivi chiarificatori. Non dimeno, la prassi applicativa continua a testimoniare che il problema di fondo esiste ed è tutt'altro che secondario, come comprova il rinnovato coinvolgimento del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (d'ora innanzi: Ministero), deputato a sciogliere, in ragione dell'intreccio delle norme civilistiche del Codice con la materia tributaria e lavoristica (cfr. Fusaro, 57), i dubbi interpretativi che sorgono in relazione all'attuazione della nuova disciplina.

Il 2023 si segnala, al riguardo, come particolarmente significativo e ricco di spunti interessanti.

come derivante della modifica introdotta, da ultimo, dall'art. 9, comma 1-ter, d.l. 30 dicembre 2021, n. 228, così come modificato dall'allegato alla legge di conversione, l. 25 febbraio 2022, n. 15: «Agli enti religiosi civilmente riconosciuti e alle fabbricerie di cui all'articolo 72 della legge 20 maggio 1985, n. 222, le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2, a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti, recepisca le norme del presente decreto. Per lo svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili di cui all'articolo 9. I beni che compongono il patrimonio destinato sono indicati nel regolamento, anche con atto distinto ad esso allegato. Per le obbligazioni contratte in relazione alle attività di cui all'articolo 2, gli enti religiosi civilmente riconosciuti e le fabbricerie di cui all'articolo 72 della legge n. 222 del 1985 rispondono nei limiti del patrimonio destinato. Gli altri creditori dell'ente religioso civilmente riconosciuto o della fabbriceria non possono far valere alcun diritto sul patrimonio destinato allo svolgimento delle attività di cui al citato articolo 2».

2. *Gli interventi chiarificatori del Ministero del lavoro. In particolare, l'autonomia statutaria dell'ETS ad ispirazione religiosa nel parere n. 4581 del 6 aprile 2023*

Il primo in ordine di tempo degli interventi chiarificatori cui si allude è costituito dal parere n. 4581 del 6 aprile 2023, con cui il Ministero si esprime in ordine ad alcuni dubbi interpretativi sollevati da un Ufficio regionale del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) proprio con riferimento a enti che, pur non rientranti nel novero degli enti religiosi civilmente riconosciuti di cui all'articolo 4, comma 3, del Codice, traggano «ispirazione da movimenti o credo religiosi». Si tratta di quesiti che per l'appunto chiamano in causa, per più profili, i riflessi statutari della generale ispirazione religiosa dell'ente.

In particolare, a venire in rilievo è l'eventualità che, coerentemente con l'ispirazione religiosa dichiarata, gli statuti di detti enti prevedano (a) «norme che limitano l'accesso o la possibilità di assumere ruoli all'interno dell'ente all'appartenenza a confessioni religiose specifiche, ovvero prescrivono la non appartenenza a credo religiosi o confessioni religiose da quelle da cui traggono ispirazione o costituiscano per loro riferimento (ad es. per assumere il ruolo o le funzioni di componente dell'organo di gestione)» oppure (b) «lo svolgimento di attività di culto, attività di evangelizzazione, svolgimento di esercizi spirituali ecc... non riconducibili ad alcuna di quelle declinate dall'art. 5 CTS», le quali sembrano «assumere ... carattere decisamente prevalente» o ancora (c) l'attribuzione alla «competente autorità ecclesiastica» della vigilanza «sull'integrità della fede e dei costumi, anche in merito a tutte le attività procedure e deliberazioni prese». Osservato che «dette attività e/o previsioni non rientrano... tra quelle declinate dall'art. 5 del CTS» e ipotizzando che esse «contrastino con i principi di non discriminazione e con il carattere aperto che devono caratterizzare gli enti del Terzo settore», l'Ufficio procedente chiede quindi al Ministero di chiarire se occorra «che gli stessi regolarizzino quanto necessario ai fini della loro iscrizione nel Runts».

Nello sciogliere i dubbi posti al suo esame, il Ministero muove dalla sottolineatura del rilievo che il legislatore della riforma ha riservato all'autonomia statutaria degli ETS per poi chiamare in causa quella che, con le parole dello stesso Ministero, si pone, in senso più generale, quale «base giuridica imprescindibile ai fini del corretto esercizio delle funzioni attribuite agli uffici del RUNTS»<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> «In via generale, al fine di un'organica disamina delle questioni portate all'attenzione di questa Amministrazione [...] occorre preliminarmente considerare come il legislatore della riforma abbia posto tra i principi e i criteri direttivi della delega contenuta nella legge n. 106/2016 quello di «assicurare, nel rispetto delle norme vigenti, l'autonomia statutaria degli enti al fine di consentire il pieno conseguimento delle loro finalità e la tutela degli interessi coinvolti» [articolo 2, comma 1, lettera b)]; al successivo articolo 4 della medesima legge, è precisato che lo svolgimento delle attività di interesse generale da parte degli enti del Terzo settore, avviene «in coerenza con le previsioni statutarie» [comma 1, lett. b)]; le forme e le modalità di organizzazione, amministrazione e controllo disciplinate dal legislatore delegato, devono tenere «conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa» [comma 1, lettera d)].».

L'esplicito richiamo, da un lato a principi fondanti quali quelli contenuti negli artt. 2, 18 e 118 quarto comma<sup>6</sup>, Cost. e, dall'altro, alle indicazioni della legge delega n. 106/2016, siccome concretizzatesi, anzitutto, negli artt. 1 e 2 del Codice, torna quindi utile a «ribadire da un lato che, se in via generale le associazioni del Terzo settore devono avere carattere aperto e in particolare alle associazioni di promozione sociale non è consentito porre “discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati” (art. 35, comma 2), dall'altro è possibile per le associazioni individuare requisiti per l'ammissione di questi ultimi, secondo “criteri non discriminatori coerenti con le finalità perseguite e l'attività di interesse generale svolta” (art. 21, comma 1)».

Il Ministero sembra quindi voler cogliere nell'equilibrio tra il diritto dell'associazione di preservare la propria identità e i propri valori (valutato a sua volta quale proiezione della tutela della libertà associativa e del pluralismo) e l'indeclinabilità delle finalità e delle attività previste dalla legge quale ragione giustificativa del *favor* normativo e condizione per il riconoscimento della qualifica di ETS il criterio di soluzione dei quesiti posti dall'Ufficio richiedente. In questa prospettiva, si può dire, emerge come l'istanza di preservazione dell'identità dell'ente (e la correlata necessità, in termini di meritevolezza di tutela, di «tenere conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa» dell'ente) vada rapportata proprio alla contestuale esigenza di coerenza con il perseguimento dei fini e lo svolgimento delle attività di interesse generale richiesti dal Codice.

Ne consegue, in buona sostanza, «da un lato che, se in via generale le associazioni del Terzo settore devono avere carattere aperto e in particolare alle associazioni di promozione sociale non è consentito porre “discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati” (art. 35, comma 2), dall'altro è possibile per le associazioni individuare requisiti per l'ammissione di questi ultimi, secondo “criteri non discriminatori coerenti con le finalità perseguite e l'attività di interesse generale svolta” (art.21, comma 1)». A loro volta, prosegue il Ministero, tali requisiti «dovrebbero consentire di delineare l'identità dell'associazione stessa, i suoi valori, in coerenza con le finalità (che pur declinate secondo i suddetti valori non possono che rientrare nell'ambito di quelle civiche, solidaristiche e di utilità sociale, ovvero nel concetto di perse-

<sup>6</sup> «Nel recepire la delega, il Codice del Terzo settore espone agli articoli 1 e 2 finalità, oggetto e principi generali, tenendo in particolare conto di principi quali l'autonomia iniziativa dei cittadini, il perseguimento del bene comune, richiamando in primis l'articolo 2 della Costituzione, contenente il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili della persona umana, oltre che come singolo, “nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”. Ulteriore principio costituzionale richiamato è l'art. 118, ultimo comma della Costituzione, teso a valorizzare l'autonomia dei “cittadini singoli e associati”. In sostanza, il Codice, dando attuazione alla Costituzione e alla legge delega, individua le attività di interesse generale e le tipologie di enti, graduando tra queste ultime vincoli e benefici; è chiamato ad assicurare, entro i limiti volti a tutelare i principi fondamentali, gli spazi di autonomia che il potere pubblico ha il dovere di rispettare a garanzia di un principio di pluralismo basato non solo sulla possibilità dell'emersione di nuove tipologie di enti rispetto a quelle previste dalle pregresse leggi di settore, ma anche sul diritto di ciascun ente di possedere caratteristiche proprie e di ciascuna formazione sociale di individuare e definire in maniera autonoma una propria chiave di lettura dei valori comuni di solidarietà e partecipazione. Quanto sopra costituisce una ulteriore declinazione di quella libertà di associazione garantita dall'art. 18 della Costituzione».

guimento del bene comune rispetto alla singola utilità personale o del gruppo, secondo quanto previsto dalla norma) e le attività di interesse generale che essa si propone di svolgere, nell'ambito di quelle contemplate dalla legge ai fini del riconoscimento della qualifica. Ciò non significa peraltro ipotizzare un incondizionato diritto all'ammissione in capo agli aspiranti soci, ma tutelare tra l'altro l'interesse di quanti, già soci, a che i nuovi ammessi condividano i valori dell'ente e intendano operare al fine del raggiungimento dei medesimi obiettivi comuni, attraverso lo svolgimento delle attività statutarie»<sup>7</sup>.

In ogni caso, vale la tutt'altro che trascurabile indicazione metodologica per cui è necessario procedere a un esame integrale degli statuti, non essendo sufficiente soffermarsi su quello delle singole previsioni isolate dal contesto. E' cioè – specifica il parere – attraverso un «approccio ermeneutico organico alla lettura delle disposizioni statutarie» che è possibile comprendere se obiettivo dell'ente «sia effettivamente il soddisfacimento di obiettivi di natura religiosa-confessionale propri di altre tipologie di formazioni sociali, ugualmente meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento, ma alla luce di disposizioni di diversa natura e potenzialmente estranee alla disciplina recata dal Codice del Terzo settore».

E quindi, in buona sostanza, l'autonomia statutaria va pur sempre rapportata alle finalità e alle attività che, indicate dagli artt. 1 e 5 del Codice, condizionano, con l'iscrizione al RUNTS, il conseguimento della qualifica di ETS. Da questa prima conclusione generale derivano conferme e chiarimenti ulteriori che investono i più specifici quesiti all'attenzione del Ministero.

In particolare, pur non ravvisando elementi di contrarietà nell'eventuale ispirazione religiosa dell'ente, il Ministero è esplicito nel ribadire – così rispondendo al quesito indicato sopra sub (b) – che «le attività di religione e di culto restano estranee all'ambito di applicazione del Codice del Terzo settore, trovando esse in altro quadro regolatorio il proprio regime giuridico di tutela»<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Sul punto viene richiamata la precedente nota n. 1309 del 6 febbraio 2019 laddove si afferma «che la previsione contenuta nel richiamato articolo 21 del Codice mira “...a tutelare l'interesse degli associati a che del rapporto associativo entrino a far parte quanti si dimostrino portatori di interessi omogenei rispetto a quelli che hanno determinato la costituzione del rapporto associativo”. I canoni di non discriminazione, coerenza tra le attività statutarie e le finalità perseguite, da un lato e i requisiti di ammissione dei soci dall'altro, nonché la loro ragionevolezza, secondo quanto riportato nella nota sopra citata, devono costituire la chiave di lettura della conformità delle disposizioni statutarie al quadro normativo contenuto nel Codice. L'attività istruttoria in cui si sostanzia tale lettura non può generare apprezzamenti di natura discrezionale da parte dell'ufficio del RUNTS, dovendosi piuttosto essa mantenere entro i precisi binari dell'oggettivo accertamento della sussistenza, nello statuto dell'ente, delle condizioni di conformità alle norme imperative del Codice stesso (si richiama, in tal senso, la circolare ministeriale n. 9/2022)» (corsivo testuale).

<sup>8</sup> Evidente al riguardo l'eco del precedente parere n. 3734 del 2019, in tema di agevolazioni urbanistiche per le attività istituzionali degli ETS (art. 71 del Codice), con cui il Ministero ha tra l'altro affermato che le attività di culto (che costituiscono la principale ragion d'essere degli enti religiosi) sono “altro” rispetto a quelle disciplinate dallo stesso Codice e non rientrano nella categoria delle attività diverse di cui al suo articolo 6 e che quindi le attività di culto resteranno estranee all'ambito del Terzo settore e all'esercizio delle attività proprie degli ETS (per un commento e ulteriori approfondimenti, D'Angelo 2019).



Più articolata – anche perché intercetta una problematica che può dirsi nuova per il Ministero – la risposta ai due quesiti rimanenti, relativi all'autonomia statutaria dell'ente a ispirazione religiosa ovvero sia ai conseguenti requisiti di ammissione alla compagine sociale (nonché alle posizioni organizzative interne a quest'ultimo) e ai poteri di vigilanza esterni.

Quanto alle prescrizioni statutarie che prevedano la necessaria appartenenza (o la non appartenenza) al credo o alla confessione religiosa cui l'ente si ispira – e quindi al quesito indicato sopra sub (a) – il Ministero sembra volere distinguere – senza peraltro riuscirci pienamente – l'ipotesi in cui tale requisito costituisca condizione per l'ingresso nella compagine associativa da quella in cui esso invece condizioni non già l'ingresso nell'ente ma l'assunzione della titolarità delle funzioni di amministratore dell'ente medesimo.

Per il primo profilo nonché, si può dire, in termini generali, il Ministero non esclude la possibilità di una disciplina dei requisiti di ammissione alla compagine sociale che sia coerente alla ispirazione ideale-religiosa dell'ente. Il punto è che essa non debba trascinare in una indicazione discriminatoria, circostanza che – pare di capire – verrebbe a verificarsi laddove il requisito in questione sia tarato sul possesso di determinate caratteristiche o qualità soggettive, come nel caso di una previsione che imponesse *sic et simpliciter* l'appartenenza a un determinato credo o confessione religiosa.

E infatti, ad avviso del Ministero, «contrasta con la richiamata previsione dell'articolo 35, comma 2 del Codice, secondo cui non sono ammissibili “discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati” l'eventuale norma statutaria che circoscriva l'adesione ad un'APS esclusivamente agli appartenenti ad un determinato credo o ad una determinata confessione religiosa». Qui, peraltro, lo stesso Ministero introduce un elemento di flessibilità valutativa, che chiama in causa la pluralità tipologica degli ETS per porre a disposizione dell'ente, attraverso la fattiva collaborazione degli uffici, un ventaglio di possibili soluzioni alternative. In particolare, secondo il Ministero, «[a] fronte del maggiore rigore del regime giuridico delle APS, sono invece meno restrittive le previsioni generali in materia di associazioni del Terzo settore applicabili anche alle tipologie specifiche che non prevedano, sotto questo profilo, norme ad hoc. In questo senso gli uffici potranno tenere conto di quanto sopra e prospettare allo specifico ente una differente qualificazione nel caso in cui quella di APS sia effettivamente non confacente alle disposizioni statutarie adottate».

Ed ancora, non manca nell'argomentare del Ministero la considerazione delle conseguenze di tale possibilità di azione sul versante delle scelte dei potenziali aderenti all'ente: «[s]arà poi rimessa alla scelta del singolo che intenda fornire in forma associata il proprio apporto al bene comune attraverso lo svolgimento (in via diretta o sotto forma di sostegno e partecipazione) di attività di interesse generale, individuare l'ente che più di altri corrisponda alla propria sensibilità personale, sapendo che la richiesta di aderirvi comporta l'accettazione del sistema valoriale proprio dell'ente. Con riguardo all'assunzione delle funzioni di amministratore, un determinato profilo valoriale che connoti l'ente può costituire, nel caso di specie, un requisito ragionevole, coerente e, quindi, non discriminatorio di accesso alla carica sociale, la cui previsione può legittimamente trovare espressione nell'autonomia statutaria dell'ente, in conformità alla facoltà contenuta nell'articolo 26, comma 3 del Codice.».

Peraltro, il criterio operativo individuato dal Ministero sembrerebbe poter trovare una maggiore larghezza di interpretazione e consentire di conseguenza

all'autonomia statutaria più ampi margini di manovra per riguardo all'ulteriore profilo prospettato, quello relativo al riconoscimento dei poteri amministrativi. Con riferimento a tale ultima ipotesi, il Ministero appare infatti più possibilista, atteso che «un determinato profilo valoriale che connoti l'ente può costituire, nel caso di specie, un requisito ragionevole, coerente e, quindi, non discriminatorio di accesso alla carica sociale, la cui previsione può legittimamente trovare espressione nell'autonomia statutaria dell'ente, in conformità alla facoltà contenuta nell'articolo 26, comma 3 del Codice». In realtà, l'ammissione del Ministero resta poco chiara nella sua reale portata differenziante rispetto all'ipotesi della mera ammissione alla compagine sociale, atteso che il generico riferimento a un determinato profilo valoriale vale a rendere la soluzione indicata per l'accesso alle cariche sociali non dissimile da quella che, come visto, è indicata per tale ultima ipotesi.

Più netta l'indicazione relativa alla previsione statutaria che per avventura attribuisca all'autorità confessionale poteri di vigilanza «sull'integrità della fede e dei costumi» degli associati e quindi relativamente al quesito indicato sopra sub (c). Riaffermando l'estraneità al legislatore del Codice di «una propensione antireligiosa», ad avviso del Ministero si tratta infatti di eventualità che «potrebbe restare un fatto privato di nessun interesse dell'ufficio del RUNTS».

### *3. Il ramo ETS dell'ente religioso civilmente riconosciuto. Questioni di denominazione nel successivo parere n. 10376 del 20 settembre 2023*

Coinvolge invece la figura dell'ente religioso civilmente riconosciuto<sup>9</sup> di cui art. 4, comma 3, del Codice la più recente nota n. 10376 del 20 settembre 2023, con cui si affronta il tema della denominazione sotto il profilo particolare della corrispondenza tra denominazione dell'ente religioso civilmente riconosciuto e denominazione del relativo ramo ETS. In particolare, il quesito posto dall'Ufficio richiedente fa riferimento all'eventualità che ai fini dell'iscrizione nel RUNTS l'ente religioso presenti un regolamento che, limitatamente alle attività assoggettate al regime del Codice del Terzo settore, preveda che il complesso di attività e di beni destinati al loro svolgimento siano individuati come «ramo ETS» e che questo, ai fini di una sua «migliore individuazione» assuma una denominazione distinta e del tutto diversa da quella dell'ente religioso stesso, oltretutto contraddistinta dall'inserimento dell'acronimo ETS.

Specificando il quesito, l'Ufficio richiedente prospetta due differenti ipotesi. Nella prima di esse, la denominazione del ramo (come detto del tutto diversa da quella dell'ente), accompagnata dall'acronimo, è indicata nell'istanza quale denominazione di un soggetto a cui però corrisponde il codice fiscale attribuito all'ente ecclesiastico nel suo complesso; nella seconda, si ha invece che nell'istanza viene correttamente indicato l'ente ecclesiastico con la sua effettiva denominazione cui corrisponde il codice fiscale in uso; mentre nel testo del regolamento viene specificata la circostanza dell'assunzione da parte del «ramo» della denominazione «specifica» sempre accompagnata dall'acronimo. In questo secondo caso, quindi, la discrasia tra le due denominazioni (quella dell'ente religioso e

<sup>9</sup> Nello specifico, si tratta «di soggetti di diritto canonico civilmente riconosciuti agli effetti civili in conformità con gli accordi tra Santa Sede e Repubblica Italiana».



quella del ramo ETS) è rinvenibile all'interno del regolamento del ramo laddove invece essa non emerge dall'istanza di iscrizione al RUNTS.

Il Ministero si esprime negativamente sulla conformità a legge di entrambe le ipotesi, suggerendo quindi all'Ufficio, al verificarsi di tali casi, di procedere al diniego dell'iscrizione ovvero alla richiesta di regolarizzazione dell'istanza (ed eventualmente, si può dire, delle indicazioni statutarie-regolamentari). A ciò il Ministero perviene con motivazioni che specificano, in relazione alle distinte fattispecie, una più generale esigenza di trasparenza e di coerenza informativa cui sono informati i rapporti che rientrano nella disciplina del Codice.

Quanto alla prima delle ipotesi prospettate dall'Ufficio del RUNTS (relativa a una mancata corrispondenza direttamente rilevabile dalla richiesta di iscrizione), la risposta coincide sostanzialmente con la constatazione di una situazione di fatto. Il Ministero si limita infatti a rilevare che, nel caso, si avrebbe «una discrasia tra il codice fiscale di riferimento e la denominazione dell'ente come risultante dal RUNTS». Più articolata è invece la risposta fornita in riferimento alla seconda ipotesi in questione, che in effetti disegna una situazione più intricata. Qui, infatti, l'eventuale mancata corrispondenza tra le denominazioni, rispettivamente, dell'ente religioso e del ramo ETS viene in rilievo solo in un secondo momento, atteso che a risultare incerta è anzitutto la stessa denominazione del ramo. Per tale rispetto, ci troviamo infatti di fronte a due indicazioni contrastanti, contenute rispettivamente nella istanza di iscrizione al RUNTS e quella indicata nel regolamento del ramo.

La discrasia tra le denominazioni dello stesso ramo, siccome risultanti, rispettivamente, dal RUNTS e dal relativo regolamento, può non risultare immediatamente evidente e «risulterebbe comunque problematica la spendita nei confronti dei soggetti terzi del nome "specifico" attribuito al ramo, come individuato dal regolamento ed accompagnato dall'acronimo», atteso che, come il Ministero evidenzia, laddove nei documenti ufficiali venisse utilizzata la denominazione da regolamento, essa non troverebbe riscontro in una eventuale ricerca per denominazione effettuata sul RUNTS. Analogamente, prosegue il Ministero, ove la ricerca avvenisse sulla base del codice fiscale, ne risulterebbe, in corrispondenza, una denominazione diversa da quella ufficialmente spesa.

In buona sostanza, l'utilizzo (potenziale) «di una denominazione "altra", apparentemente corrispondente ad un soggetto diverso dall'ente religioso di cui trattasi potrebbe condurre ad un effetto anche involontariamente ingannevole nei confronti del pubblico». Il che contrasterebbe con quella fondamentale esigenza di univocità delle informazioni rese a terzi e di piena trasparenza degli assetti degli enti assoggettati alle regole in materia di Terzo settore che, nella sottolineatura del parere, lo stesso legislatore del Codice ha inteso assicurare, anche attraverso disposizioni specifiche.

La più ampia e generale conclusione (che, per la verità, nella sua assolutezza sembra andare oltre i quesiti posti dall'ufficio) secondo cui «si deve escludere che il ramo ETS di un ente religioso possa assumere una denominazione diversa da quella dell'ente religioso medesimo», trova riscontro sul versante confessionale (ovvero delle indicazioni della Conferenza episcopale italiana<sup>10</sup>) e, soprattutto, su quello della giurisprudenza amministrativa.

<sup>10</sup> A venire chiamati in causa sono in particolare i modelli di regolamento predisposti dalla Conferenza episcopale italiana, Ufficio nazionale per i problemi giuridici,

A venire chiamata in causa è in particolare la recente sentenza del Tar Campania, sez. I, n. 3158/2023, laddove essa evidenzia «come la disposizione di cui all'art. 4 comma 3 del Codice volta a consentire agli enti religiosi, alle previste condizioni, l'ingresso nel Terzo settore, si fonda sul fatto che il “ramo d'ente ecclesiastico... privo di soggettività giuridica propria, per effetto dello stretto collegamento ad un ente religioso – che deve essere ‘civilmente riconosciuto’ – gode per proprietà transitiva della personalità di quest'ultimo”; ciò significa che “è comunque individuabile un soggetto giuridico certo, ossia l'ente ecclesiastico”». Si tratta di un passaggio incidentale della pronuncia del Tar, relativa alla configurabilità di un trust-ETS, che consente al Ministero di individuare doverosamente proprio nella «situazione di certezza circa il soggetto giuridico che opera per lo svolgimento delle attività e utilizzando il patrimonio individuati dal regolamento [...] la massima tutela in favore dei terzi».

#### 4. *Segnali, in prospettiva*

In termini generali, le risposte fornite ai quesiti posti dagli uffici del RUNTS appaiono fondate e condivisibili. Ciò in ragione di una lettura logica e consequenziale del diritto positivo vigente e, ancor prima, della valorizzazione di principi fondamentali che informano l'intervento di riforma del Terzo settore.

L'osservazione torna più agevole per ciò che concerne il parere n. 10376/2023, in tema di denominazione del ramo ETS, le cui risposte sembrano in effetti derivare correttamente, in maniera piana e senza particolari ostacoli argomentativi, dai principi di trasparenza e coerenza delle informazioni e quindi di tutela dell'affidamento dei terzi, principi la cui effettiva tenuta può venire a sua volta considerata quale condizione di plausibilità del nuovo sistema di esercizio delle attività di interesse generale secondo sussidiarietà.

Quanto invece al parere n. 4581/2023, in tema di ETS a ispirazione religiosa, la pluralità e la diversificazione dei più specifici profili posti all'esame del Ministero merita qualche notazione ulteriore<sup>11</sup>.

Il primo punto da rimarcare risiede nel presupposto di ordine generale, anch'esso emergente dal dato positivo e peraltro già registrato dallo stesso Ministero in altra occasione, relativo alla esclusione dei fini religiosi (e correlativamente, dalle attività c.d. tipiche) dal novero di quei fini (e delle correlate attività) che qualificano l'azione degli aspiranti ETS e ne condizionano l'accesso alla qualifica al regime di *favor* normativo e fiscale dedicato. Si tratta di una constatazione di cui il Ministero si fa costruttivamente carico nell'affrontare i quesiti proposti, giungendo coerentemente a osservare – anche qui ribadendo

laddove all'art. 1 si richiede espressamente l'inserimento della denominazione dell'ente ecclesiastico da cui origina il ramo ETS.

<sup>11</sup> Sottolinea come si tratti «di chiarimenti di non poco conto, che si pongono in linea con i recenti orientamenti giurisprudenziali intervenuti proprio in punto di “limitazione” dell'ammissione degli associati negli Ets», Sepio, 2023, che richiama Tar Veneto, sentenza 368/2023, individuato come «il primo rilevante caso in cui i giudici sono intervenuti a precisare la portata applicativa delle norme del Codice. Viene chiarito che per “carattere aperto” delle associazioni deve intendersi l'attitudine ad ammettere nuovi membri senza restrizioni o vincoli ideologici, politici, religiosi o di altra natura».

una posizione già affermata – che «il raggiungimento gli obiettivi di natura religiosa-confessionale propri di altre tipologie di formazioni sociali», sono sì «meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento», allo stesso modo di quelli di formazioni sociali che si fregino della qualifica di ETS, ma lo sono «alla luce di disposizioni di diversa natura e potenzialmente estranee e alla disciplina recata dal Codice del terzo settore».

Con ciò il Ministero conferma l'idea di fondo della esistenza di una netta distinzione tra interessi religiosi e interessi generali, che costituisce a sua volta la base di partenza della peculiare collocazione degli enti religiosi all'interno del perimetro normativo del Terzo settore. Tuttavia, la tenuta di questa contrapposizione mostra qualche segnale di cedimento.

In questo senso, vale anzitutto osservare come il fatto stesso di avere suffragato la legittimità di un ETS a vocazione ideale religiosa non costituisca certo un approdo scontato e quindi da sottovalutare. Si tratta anzi, a ben vedere, di un primo possibile passo verso una più ampia e coerente valorizzazione, imposta da ragioni giuridico-costituzionali e suffragata dalle odierne dinamiche della sostenibilità e dello sviluppo integrale (Elefante, 2022) – dell'apporto che il fattore religioso può assicurare al sistema della sussidiarietà. Ma sono soprattutto le indicazioni operative suggerite dal Ministero in riscontro ai quesiti proposti a indicare la strada di un possibile riequilibrio interpretativo, in senso maggiormente pluralista, del dato normativo.

E infatti tanto l'attenzione per i profili valoriali dell'identità – e il correlato rifiuto di requisiti tarati sulla mera appartenenza religiosa o confessionale e su caratteristiche e qualità soggettive degli aspiranti membri – quanto l'indicazione che, nel graduare la possibile pregnanza dell'istanza identitaria dell'ente, chiama in causa la pluralità delle figure soggettive che il Codice prevede quali possibili ETS, rappresentano strumenti potenzialmente in grado di comporre, in un efficace sintesi pubblica, le istanze di differenziazione religiosa e religioso-culturale e le altrettanto essenziali istanze di unità del sistema normativo come garantite dagli oneri di conformazione previsti dal legislatore del Codice<sup>12</sup>.

Peraltro, è il caso di riconoscere come questa (probabilmente inconsapevole) operazione di recupero interpretativo non possa essere portata a pienezza di conseguenze, dal momento che sconta ostacoli di sistema che appaiono al momento insormontabili. E infatti alle aperture nei confronti dell'eventuale ispirazione religiosa dell'ETS fa pur sempre da contraltare la chiusura nei confronti dell'ETS che per ipotesi oltre allo svolgimento in via principale di attività di interesse generale ex art. 5 del Codice svolga una o più attività religiosa o culturale. Stante le precisazioni del Ministero circa (il non) ruolo delle attività religioso-culturali nel contesto del perimetro normativo del Codice, è giocoforza ipotizzare che l'ente che tali attività svolga non possa trovarvi accesso, se non dopo aver ottenuto il riconoscimento civile di religiosità ai sensi (più che, come visto, del d.P.R. n. 361/2000) della legge n. 1159/1929 (con tutto ciò che ne consegue sia dal punto di vista della incertezza del riconoscimento che sotto il profilo degli effetti di quest'ultimo laddove per avventura conseguito).

È un esito che si può dire dettato dal diritto positivo vigente ma che, condizionato da una visione del fenomeno religioso in assorbenti termini con-

<sup>12</sup> Mi permetto al riguardo di rinviare a quanto sostenuto in D'Angelo, 2020, part. p. 242 s.

fessionali<sup>13</sup>, risulta ingiustificatamente poco propenso a cogliere la contiguità tra interessi-fini religiosi e interessi fini-generalì, contiguità che peraltro risulta testimoniata, indirettamente, dalla stessa elencazione dell'art. 5 del Codice. Un esito che quindi si appalesa ben poco in linea con l'ispirazione pluralista posta dichiaratamente a base della riforma e per il cui superamento si impongono un più deciso mutamento di approccio e interventi di più ampio respiro sistematico.

A ben vedere, considerazioni non dissimili possono essere affacciate anche in riferimento al parere n. 10376/2023, che assunto a una più visione più ampia induce a spostare l'attenzione su questioni di fondo che rischiano invece, malauguratamente, di venire sottovalutate. E infatti non è azzardato ipotizzare che i quesiti posti dall'Ufficio richiedente rappresentino solo la parte più evidente di un problema, potenziale o di fatto, più profondo che si annida tra le pieghe della possibile costituzione, da parte dell'ente ecclesiastico-religioso, di un ETS autonomo. In questo caso, a venire in rilievo è l'urgenza di un approccio meno condizionato dal vincolo di astratte categorizzazioni e contrapposizioni giuridico-formali e più orientato a una lettura sostanziale, attenta alla lettura equilibrata e ragionevole degli interessi coinvolti (D'Angelo 2021).

È quindi, prospetticamente, si può osservare che, deputati a sciogliere i dubbi interpretativi restituiti dalla prassi applicativa, i più recenti chiarimenti ecclesiasticistici del Ministero possono nei fatti assolvere a un compito ulteriore. Per quanto indirettamente, essi aggiungono nuovi stimoli ed elementi di riflessione a sostegno di una ricollocazione, costituzionalmente orientata, di fini e soggetti religiosi all'interno dei percorsi di innovazione sociale e giuridica che sostanziano il progresso materiale e spirituale della società.

*Giuseppe D'Angelo*  
*Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza)*  
*Università degli Studi di Salerno*  
*Via Giovanni Paolo II, 132*  
*84084 Fisciano (SA)*  
*gdangelo@unisa.it*

#### *Riferimenti bibliografici*

- Chianale, Angelo. 2022. «Gli enti religiosi civilmente riconosciuti ed il patrimonio del “ramo ETS”», in *Gli enti religiosi tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, a cura di Antonio Fuccillo e Ludovica Decimo. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Consorti, Pierluigi. 2018. «L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli “enti religiosi”». *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* ([www.statoechiiese.it](http://www.statoechiiese.it)), 4.
- d'Arienzo, Maria. 2022. «Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Il dialogo istituzionale e la prassi amministrativa», in *Gli enti religiosi*

<sup>13</sup> Che in effetti ben si attagliano alla formula soggettiva di cui all'art. 4, comma 3, del Codice.

- tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, a cura di Antonio Fuccillo e Ludovica Decimo. Napoli: Editoriale Scientifica.
- D'Angelo, Giuseppe. 2018. «Sul significato e le implicazioni ecclesiasticistico-canonistiche del Codice del terzo settore. Questioni problematiche e considerazioni prospettiche a partire dalle prime riflessioni della dottrina». *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3.
- D'Angelo, Giuseppe. 2019. «Attività di culto e Codice del Terzo settore. I “chiarimenti” del Ministero del Lavoro in tema di «attività diverse» (art. 6) e di accesso alle agevolazioni urbanistiche per le attività principali degli ETS (art. 71)». *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*.
- D'Angelo, Giuseppe. 2020. *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto. Dalla forma all'interesse*. Torino: Giappichelli.
- D'Angelo, Giuseppe. 2022. «Fattore religioso e Costituzione economica. A proposito di enti ecclesiastici-religiosi e impresa sociale». *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 9.
- Elefante, Carmela. 2023. *Sostenibilità, prossimità e sviluppo integrale tra diritto e religione. Il ruolo degli oratori nei processi di resilienza trasformativa*. Torino: Giappichelli.
- Fusaro, Andrea. 2022. «Gli Enti del Terzo settore. Profili civilistici», in *Trattato di Diritto civile e commerciale Cicu-Messineo*. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre.
- Gori, Luca. 2022. *Terzo settore e Costituzione*. Torino: Giappichelli.
- Loiacono, Pietro. 2021. «Gli enti ecclesiastici e gli enti religiosi quale archetipo della personalità giuridica (La valenza funzionale della personificazione tra normativa pattizia e Codice del Terzo settore)», in *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di Paolo Cavana. Torino: Giappichelli.
- Loiacono, Pietro. 2022. «L'ente ecclesiastico e la valenza funzionale della personalità giuridica», in *Gli enti religiosi tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, a cura di Antonio Fuccillo e Ludovica Decimo. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Perego, Alessandro. 2019. «Enti religiosi, Terzo settore e categorie della soggettività tributaria». *Jus*, 3.
- Perego, Alessandro. 2021. *Commento all'art. 14*, in *Il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore. Commento al d.m. 15 settembre 2020, n. 106*, a cura di Antonio Fici e Nicola Riccardelli. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Sepio, Gabriele. 2023. «Ets, legittimi i limiti all'ammissione ma niente discriminazioni». *Il Sole 24 ore*, 14 aprile.
- Simonelli, Lorenzo. 2018. «Il patrimonio destinato», in *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di Anna Gianfreda e Miriam Abu Salem. Tricase: Libellula edizioni.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI – NOTA 6  
APRILE 2023, N. 4581.

**Terzo Settore – ETS – Movimenti o credo religiosi – Ispirazione religiosa – Coerenza e ragionevolezza – Autonomia statutaria – Art. 21 C.T.S. -Art. 35 comma 2 C.T.S. – Art. 26 comma 3 C.T.S.**

*Le associazioni del Terzo settore devono avere carattere aperto e, più in particolare, alle associazioni di promozione sociale non è consentito porre «discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati» (art. 35, comma 2). È tuttavia possibile, per le associazioni, individuare requisiti per l'ammissione degli associati secondo «criteri non discriminatori coerenti con le finalità perseguite e l'attività di interesse generale svolta» (art. 21, comma 1). Tali requisiti non rappresentano un incondizionato diritto di ammissione in capo agli aspiranti soci piuttosto esprimono l'identità dell'associazione stessa, i suoi valori, in coerenza con le finalità e le attività di interesse generale, ed hanno lo scopo di tutelare e garantire la condivisione di tali valori da parte dei nuovi ammessi nello svolgimento delle attività statutarie per il raggiungimento di obiettivi comuni. I canoni di non discriminazione, coerenza tra le attività statutarie e le finalità perseguite, da un lato e i requisiti di ammissione dei soci dall'altro, nonché la loro ragionevolezza devono costituire la chiave di lettura della conformità delle disposizioni statutarie al quadro normativo contenuto nel Codice. In riferimento ai casi prospettati, in cui gli statuti contemplano «norme che limitano l'accesso o la possibilità di assumere ruoli all'interno dell'ente all'appartenenza a confessioni religiose specifiche, ovvero prescrivono la non appartenenza a credo religiosi o confessioni religiose da quelle da cui traggono ispirazione o costituiscono per loro riferimento (ad es. per assumere il ruolo o le funzioni di componente dell'organo di gestione)»; o ancora che in detti statuti hanno inserito «previsioni che attengono... lo svolgimento di attività di culto, attività di evangelizzazione, svolgimento di esercizi spirituali ecc... non riconducibili ad alcuna di quelle declinate dall'art. 5 CTS; ... attività (che) sembrano assumere ... carattere decisamente prevalente»; o infine attribuiscono alla «competente autorità ecclesiastica» la vigilanza «sull'integrità della fede e dei costumi, anche in merito a tutte le attività procedure e deliberazioni prese», occorre che gli uffici Runtis analizzino e valutino lo statuto nel suo complesso per accertare se concretamente l'obiettivo perseguito sia effettivamente il soddisfacimento di finalità di carattere civico, solidaristico e di utilità sociale o, ad esempio, il raggiungimento di obiettivi di natura religiosa confessionale, estranei al codice. Su queste basi non si possono ravvisare elementi di contrarietà al Codice del Terzo settore nella fattispecie di enti che intendano svolgere le proprie attività di interesse generale sulla base di un sistema valoriale che, anche partendo da un'ispirazione iniziale ad un credo di natura religiosa (ma non solo), orienti le stesse, finalisticamente, al raggiungimento di obiettivi di carattere civico, solidaristico o di utilità sociale. Al contrario, il perseguimento di finalità di evangelizzazione o di culto non rientra nel novero delle finalità proprie degli enti del Terzo settore.*

*È alla luce dei predetti canonicamente ermeneutici che vanno analizzate le norme statutarie che circoscrivono l'adesione ad un'APS esclusivamente agli appartenenti ad un determinato credo o ad una determinata confessione religiosa. Ipotesi questa contrastante con la previsione dell'articolo 35, comma 2 del Codice, che per le Aps prevede un regime giuridico più rigoroso, ragion per cui gli uffici Runtis possono prospettare allo specifico ente una differente qualificazione nel caso in cui quella di APS sia effettivamente non confacente alle disposizioni statutarie adottate.*

*Con riguardo all'assunzione delle funzioni di amministratore, un determinato profilo valoriale che connoti l'ente può costituire, nel caso di specie, un requisito ragionevole, coerente e, quindi, non discriminatorio di accesso alla carica sociale, la cui previsione può legittimamente trovare espressione nell'autonomia statutaria dell'ente, in conformità alla facoltà contenuta nell'articolo 26, comma 3 del Codice. Ferme restando le premesse di fondo sulle finalità degli enti del terzo settore, si ricorda infine che gli enti religiosi non sono enti "esclusi", nemmeno ai*



*fini dell'individuazione di situazioni di direzione, controllo o coordinamento a carico di altri enti, ragion per cui un'eventuale vigilanza attribuita all'autorità ecclesiastica «sull'integrità della fede e dei costumi» degli associati potrebbe restare un fatto privato di nessun interesse dell'ufficio del RUNTS. Diversamente, qualora il sindacato dell'Ufficio investisse «attività, procedure e deliberazioni» dell'ente, il criterio di valutazione dovrà essere comunque quello della conformità dell'attività dell'ente con le disposizioni codicistiche. Quanto sopra anche per chiarire che al legislatore del Codice, pur avendo una visione laica delle formazioni sociali qualificabili come ETS, è del tutto estranea una propensione anti-religiosa.*

*OGGETTO: Articoli 21, 26 e 35 del Codice del Terzo Settore. Coerenza e ragionevolezza nei riferimenti all'ispirazione confessionale degli enti del Terzo settore.*

Con nota pervenuta alla scrivente Amministrazione un Ufficio regionale del RUNTS ha rappresentato che alcuni enti, non appartenenti alla fattispecie degli enti religiosi civilmente riconosciuti di cui all'articolo 4 comma 3 del Codice del terzo settore, traendo «ispirazione da movimenti o credo religiosi», contemplano nei relativi statuti «norme che limitano l'accesso o la possibilità di assumere ruoli all'interno dell'ente all'appartenenza a confessioni religiose specifiche, ovvero prescrivono la non appartenenza a credo religiosi o confessioni religiose da quelle da cui traggono ispirazione o costituiscano per loro riferimento (ad es. per assumere il ruolo o le funzioni di componente dell'organo di gestione)»; o ancora che in detti statuti hanno inserito «previsioni che attengono... lo svolgimento di attività di culto, attività di evangelizzazione, svolgimento di esercizi spirituali ecc... non riconducibili ad alcuna di quelle declinate dall'art. 5 CTS;... attività (che) sembrano assumere... carattere decisamente prevalente»; o infine attribuiscono alla «competente autorità ecclesiastica» la vigilanza «sull'integrità della fede e dei costumi, anche in merito a tutte le attività procedure e deliberazioni prese».

L'Ufficio richiedente osserva che «dette attività e/o previsioni non rientrano... tra quelle declinate dall'art. 5 del CTS» e ove «contrastino con i principi di non discriminazione e con il carattere aperto che devono caratterizzare gli enti del Terzo settore» se «occorre che gli stessi regolarizzino quanto necessario ai fini della loro iscrizione nel Runts».

In via generale, al fine di un'organica disamina delle questioni portate all'attenzione di questa Amministrazione, anche richiamando e sviluppando ulteriormente tematiche in parte già trattate in precedenti documenti di prassi pubblicati nella sezione «Orientamenti ministeriali» del sito internet di questa Amministrazione), occorre preliminarmente considerare come il legislatore della riforma abbia posto tra i principi e i criteri direttivi della delega contenuta nella legge n. 106/2016 quello di «assicurare, nel rispetto delle norme vigenti, l'autonomia statutaria degli enti, al fine di consentire il pieno conseguimento delle loro finalità e la tutela degli interessi coinvolti» [articolo 2, comma 1, lettera *b*)]; al successivo articolo 4 della medesima legge, è precisato che lo svolgimento delle attività di interesse generale da parte degli enti del Terzo settore, avviene «in coerenza con le previsioni statutarie» [comma 1, lett. *b*)]; le forme e le modalità di organizzazione, amministrazione e controllo disciplinate dal legislatore delegato, devono tenere «conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa» [comma 1, lettera *d*)]. Nel recepire la delega, il Codice del Terzo settore espone agli articoli 1 e 2 finalità, oggetto e principi generali, tenendo in

particolare conto principi quali l'autonoma iniziativa dei cittadini, il perseguimento del bene comune, richiamando *in primis* l'articolo 2 della Costituzione, contenente il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili della persona umana, oltre che come singolo, «nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità». Ulteriore principio costituzionale richiamato è l'art. 118, ultimo comma della Costituzione, teso a valorizzare l'autonomia dei «cittadini singoli e associati».

In sostanza, il Codice, dando attuazione alla Costituzione e alla legge delega, individua le attività di interesse generale e le tipologie di enti, graduando tra queste ultime vincoli e benefici; è chiamato ad assicurare, entro i limiti volti a tutelare i principi fondamentali, gli spazi di autonomia che il potere pubblico ha il dovere di rispettare a garanzia di un principio di pluralismo basato non solo sulla possibilità dell'emersione di nuove tipologie di enti rispetto a quelle previste dalle pregresse leggi di settore, ma anche sul diritto di ciascun ente di possedere caratteristiche proprie e di ciascuna formazione sociale di individuare e definire in maniera autonoma una propria chiave di lettura dei valori comuni di solidarietà e partecipazione. Quanto sopra costituisce una ulteriore declinazione di quella libertà di associazione garantita dall'art. 18 della Costituzione.

La premessa sopra riportata costituisce la base giuridica imprescindibile ai fini del corretto esercizio delle funzioni attribuite agli uffici del RUNTS: giova pertanto ribadire da un lato che, se in via generale le associazioni del Terzo settore devono avere carattere aperto e in particolare alle associazioni di promozione sociale non è consentito porre «discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati» (art. 35, comma 2), dall'altro è possibile per le associazioni individuare requisiti per l'ammissione di questi ultimi, secondo «criteri non discriminatori coerenti con le finalità perseguite e l'attività di interesse generale svolta» (art. 21, comma 1).

Tali requisiti dovrebbero consentire di delineare l'identità dell'associazione stessa, i suoi valori, in coerenza con le finalità (che pur declinate secondo i suddetti valori non possono che rientrare nell'ambito di quelle civiche, solidaristiche e di utilità sociale, ovvero nel concetto di perseguimento del bene comune rispetto alla singola utilità personale o del gruppo, secondo quanto previsto dalla norma) e le attività di interesse generale che essa si propone di svolgere, nell'ambito di quelle contemplate dalla legge ai fini del riconoscimento della qualifica. Ciò non significa peraltro ipotizzare un incondizionato diritto all'ammissione in capo agli aspiranti soci, ma tutelare tra l'altro l'interesse di quanti, già soci, a che i nuovi ammessi condividano i valori dell'ente e intendano operare al fine del raggiungimento dei medesimi obiettivi comuni, attraverso lo svolgimento delle attività statutarie, secondo quanto già esplicitato da questo Ministero nella nota n. 1309 del 6 febbraio 2019: in tale documento di prassi, si afferma che la previsione contenuta nel richiamato articolo 21 del Codice mira «...a tutelare l'interesse degli associati a che del rapporto associativo entrino a far parte quanti si dimostrino portatori di interessi omogenei rispetto a quelli che hanno determinato la costituzione del rapporto associativo». I canoni di non discriminazione, coerenza tra le attività statutarie e le finalità perseguite, da un lato e i requisiti di ammissione dei soci dall'altro, nonché la loro ragionevolezza, secondo quanto riportato nella nota sopra citata, devono costituire la chiave di lettura della conformità delle disposizioni statutarie al quadro normativo contenuto nel Codice. L'attività istruttoria in cui si sostanzia tale lettura non



può generare apprezzamenti di natura discrezionale da parte dell'ufficio del RUNTS, dovendosi piuttosto essa mantenere entro i precisi binari dell'oggettivo accertamento della sussistenza, nello statuto dell'ente, delle condizioni di conformità alle norme imperative del Codice stesso (si richiama, in tal senso, la circolare ministeriale n. 9/2022).

In ragione di ciò, l'esame integrale degli statuti (e non di singole previsioni isolate dal contesto) dovrebbe consentire agli uffici di comprendere - eventualmente anche attraverso interlocuzioni con gli enti - se obiettivo di questi ultimi sia effettivamente il soddisfacimento di finalità di carattere civico-solidaristico e di utilità sociale o, ad esempio, il raggiungimento di obiettivi di natura religiosa-confessionale propri di altre tipologie di formazioni sociali, ugualmente meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento, ma alla luce di disposizioni di diversa natura e potenzialmente estranee alla disciplina recata dal Codice del Terzo settore.

Sulla base del descritto approccio ermeneutico organico alla lettura delle disposizioni statutarie, non si possono ravvisare elementi di contrarietà al Codice del Terzo settore nella fattispecie di enti che intendano svolgere le proprie attività di interesse generale sulla base di un sistema valoriale che, anche partendo da un'ispirazione iniziale ad un credo di natura religiosa (ma non solo), orienti le stesse, finalisticamente, al raggiungimento di obiettivi di carattere civico, solidaristico o di utilità sociale. Al contrario, il perseguimento di finalità di evangelizzazione o di culto non rientra nel novero delle finalità proprie degli enti del Terzo settore.

Con riguardo alle attività statutarie, poi, la scrivente Direzione ha avuto già modo di precisare nella nota n. 3734 del 15 aprile 2019 come le attività di religione e di culto restano estranee all'ambito di applicazione del Codice del Terzo settore, trovando esse in altro quadro regolatorio il proprio regime giuridico di tutela.

Parimenti, gli enunciati canonici interpretativi devono sorreggere altresì l'analisi di norme statutarie che prescrivono l'appartenenza alla confessione religiosa alla quale l'ente si ispira, ai fini dell'ingresso nella compagine associativa e dell'assunzione della titolarità delle funzioni di amministratore dell'ente medesimo. Sotto il primo profilo, contrasta con la richiamata previsione dell'articolo 35, comma 2 del Codice, secondo cui non sono ammissibili «discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati» l'eventuale norma statutaria che circoscriva l'adesione ad un'APS esclusivamente agli appartenenti ad un determinato credo o ad una determinata confessione religiosa. A fronte del maggiore rigore del regime giuridico delle APS, sono invece meno restrittive le previsioni generali in materia di associazioni del Terzo settore applicabili anche alle tipologie specifiche che non prevedano, sotto questo profilo, norme *ad hoc*. In questo senso gli uffici potranno tenere conto di quanto sopra e prospettare allo specifico ente una differente qualificazione nel caso in cui quella di APS sia effettivamente non confacente alle disposizioni statutarie adottate. Sarà poi rimessa alla scelta del singolo che intenda fornire in forma associata il proprio apporto al bene comune attraverso lo svolgimento (in via diretta o sotto forma di sostegno e partecipazione) di attività di interesse generale, individuare l'ente che più di altri corrisponda alla propria sensibilità personale, sapendo che la richiesta di aderirvi comporta l'accettazione del sistema valoriale proprio dell'ente. Con riguardo all'assunzione delle funzioni di amministratore, un determinato profilo valoriale che connoti l'ente può costituire, nel caso di specie, un requi-

sito ragionevole, coerente e, quindi, non discriminatorio di accesso alla carica sociale, la cui previsione può legittimamente trovare espressione nell'autonomia statutaria dell'ente, in conformità alla facoltà contenuta nell'articolo 26, comma 3 del Codice.

Quanto sopra anche per chiarire che al legislatore del Codice, pur avendo una visione laica delle formazioni sociali qualificabili come ETS, è del tutto estranea una propensione anti-religiosa: non si comprenderebbe, diversamente, come tra le attività di interesse generale siano ricomprese ad esempio l'«organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse... religioso» (art. 5, comma 1, lett. k), sia prevista la possibilità per gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti di nominare presso le associazioni del terzo settore «uno o più amministratori» (art. 26 comma 5); si ricorda infine che gli enti religiosi - ferme restando le premesse di fondo sulle finalità degli enti del terzo settore - non rappresentano (a differenza delle pubbliche amministrazioni, ma anche delle formazioni e associazioni politiche, dei sindacati, delle associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, delle associazioni dei datori di lavoro) enti «esclusi», nemmeno ai fini dell'individuazione di situazioni di direzione, controllo o coordinamento a carico di altri enti. Quindi, un'eventuale vigilanza attribuita all'autorità ecclesiastica «sull'integrità della fede e dei costumi» degli associati potrebbe restare un fatto privato di nessun interesse dell'ufficio del RUNTS.

Viceversa, qualora il sindacato dell'Ufficio investisse «attività, procedure e deliberazioni» dell'ente, il criterio di valutazione dovrà essere comunque quello della conformità dell'attività dell'ente con le disposizioni codicistiche.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI – NOTA 20  
SETTEMBRE 2023, N. 10376.

**Codice del Terzo settore – Ramo ETS – Enti religiosi – Denominazione.**

*È da escludersi che il ramo ETS di un ente religioso possa assumere una denominazione diversa da quella dell'ente religioso medesimo, anche in virtù dell'art. 4 CTS per effetto del quale è comunque individuabile un soggetto giuridico certo, ossia l'ente ecclesiastico. Una denominazione "altra", infatti, apparentemente corrispondente ad un soggetto totalmente diverso dall'ente religioso, potrebbe condurre anche involontariamente ad un effetto ingannevole nei confronti del pubblico. Il legislatore del Codice ha per questo inteso assicurare, anche attraverso disposizioni specifiche, l'univocità delle informazioni rese a terzi e la piena trasparenza degli assetti degli enti assoggettati alle regole in materia di Terzo settore.*

*Oggetto: Enti religiosi civilmente riconosciuti. Ramo ETS. Denominazione. Richiesta parere. Riscontro*

Un ufficio del Runts ha sottoposto alla scrivente la questione riguardante enti religiosi civilmente riconosciuti – nella fattispecie soggetti di diritto canonico civilmente riconosciuti agli effetti civili in conformità con gli accordi tra Santa Sede e Repubblica Italiana – che presentano ai fini dell'iscrizione nel RUNTS

un regolamento che, limitatamente alle attività assoggettate al regime del Codice del Terzo settore, prevede che il complesso di attività e di beni destinati al loro svolgimento siano individuati come «ramo ETS» il quale, ai fini di una sua «migliore individuazione» assuma una denominazione distinta e del tutto diversa da quella dell'ente religioso stesso, contraddistinta inoltre dall'inserimento dell'acronimo ETS.

L'Ufficio chiede in proposito un parere rappresentando due diverse situazioni:

a) La prima in cui la denominazione del ramo, accompagnata dall'acronimo, è indicata nell'istanza quale denominazione di un soggetto cui corrisponde il codice fiscale attribuito all'ente ecclesiastico nel suo complesso;

b) La seconda in cui nell'istanza viene correttamente indicato l'ente ecclesiastico con la sua effettiva denominazione cui corrisponde il codice fiscale in uso; mentre nel testo del regolamento viene specificata la circostanza dell'assunzione da parte del «ramo» della denominazione «specificata» sempre accompagnata dall'acronimo.

Ad avviso della scrivente, in via generale, nessuna delle due situazioni sopra rappresentate appare condivisibile e conforme alla previsione di legge.

Nel primo caso, infatti, risulta una discrasia tra il codice fiscale di riferimento e la denominazione dell'ente come risultante dal RUNTS.

Nel secondo caso, peraltro, risulterebbe comunque problematica la spesa nei confronti dei

soggetti terzi del nome «specifico» attribuito al ramo, come individuato dal regolamento ed accompagnato dall'acronimo. Infatti, ove nei documenti ufficiali fosse utilizzato quest'ultimo, lo stesso non sarebbe rinvenibile da una ricerca per denominazione effettuata sul RUNTS; mentre ove la ricerca avvenisse sulla base del codice fiscale, allo stesso corrisponderebbe una denominazione diversa da quella ufficialmente spesa.

Considerato che il legislatore del Codice ha inteso assicurare, anche attraverso disposizioni specifiche, l'univocità delle informazioni rese a terzi e la piena trasparenza degli assetti degli enti assoggettati alle regole in materia di Terzo settore, è evidente che l'utilizzo di una denominazione «altra», apparentemente corrispondente ad un soggetto diverso dall'ente religioso di cui trattasi potrebbe condurre ad un effetto anche involontariamente ingannevole nei confronti del pubblico.

Peraltro, significativamente, nei modelli di regolamento predisposti a cura della CEI, Conferenza episcopale italiana, Ufficio nazionale per i problemi giuridici e pubblicati sul proprio sito: <https://giuridico.chiesacattolica.it/modelli-di-regolamento-per-la-costituzione-di-un-ramo-ente-delterzo-settore-o-impresa-sociale-da-parte-di-un-ente-ecclesiastico/>,

nell'articolo 1 si richiede l'inserimento della denominazione dell'ente ecclesiastico.

*(Omissis).*

## Nota di rinvio

Le pronunce della giurisprudenza amministrativa e gli interventi chiarificatori del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali di cui si dà conto in Sezione, lasciano emergere la centralità assunta dal Codice del Terzo Settore e dalla normativa collegata e l'importanza, anche rispetto a tali fonti normative, del complesso rapporto fini-attività e delle incertezze che caratterizzano il confine tra interessi religiosi e interessi generali.

Queste ultime si pongono alla base delle vicende giunte al vaglio del giudice amministrativo, soprattutto laddove le finalità e le attività di interesse generale corrispondono agli ordinari impegni delle parrocchie, seppure convertite in un linguaggio «laico», come nel caso degli oratori, alimentando condizioni di «insoddisfazione» in quella parte di sfera sociale organizzata che lamenta una deformazione dell'equilibrio del mercato dei servizi sociali di rilevanza economica ed una alterazione dell'equo ed equilibrato confronto competitivo tra operatori del settore (Tar Puglia, sent. 3 febbraio 2023, n. 245).

È sempre il coinvolgimento delle realtà religiose nelle attività di interesse generale a fare da sfondo al contenzioso risolto da Tar Marche, sent. 30 maggio 2023, n. 328, oggetto del commento in Sezione, al quale si rinvia per le implicazioni che discendono dalle difficoltà di qualificazione e quindi di disciplina giuridica delle sempre più mutevoli forme di manifestazione del fatto religioso organizzato, che aspirano a venire incluse nei rinnovati percorsi della sussidiarietà.

La specialità della figura dell'ente religioso civilmente riconosciuto e la peculiarità delle vicende che lo riguardano nel contesto del sistema di perseguimento dell'interesse generale secondo sussidiarietà è richiamata altresì da Tar Campania, sent. 24 maggio 2023, n. 3158, che nell'affrontare la questione della configurabilità del Trust ETS, sottolinea le differenze tra Trust e Ramo Ets degli enti religiosi, in termini di certezza della soggettività giuridica di quest'ultimo che, pur non avendo una propria personalità giuridica, può beneficiare di quella dell'ente religioso cui è collegato.

Le scelte di fondo operate dal legislatore del Codice del Terzo settore riguardo alla disciplina degli interessi religiosi (e che sono racchiuse e confinate nella previsione del Ramo Ets) rispecchiano una visione laica delle formazioni sociali qualificabili come ETS che tuttavia non può tramutarsi in una «propensione anti-religiosa». In questi termini si esprime infatti il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Nota 6 aprile 2023 n. 4581, chiamato a sciogliere alcuni dubbi in merito alla ispirazione confessionale di enti che si apprestano ad accedere al Registro unico del Terzo settore (Runts). Dubbi interpretativi che nascono altresì in merito alla denominazione assunta dall'ente religioso civilmente riconosciuto e dal ramo Ets ad esso collegato, su cui si esprime lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Nota n. 10376 del 20.09.2023, facendo assurgere a principi guida del Terzo settore rinnovato la trasparenza e la tutela dell'affidamento dei terzi. Agli interventi chiarificatori è dedicato il contributo in Sezione, cui si rinvia anche per gli opportuni richiami dottrinali.

Sui profili di interesse ecclesiasticistico della normativa in tema di Terzo settore si segnala la pubblicazione del decreto Mimit del 29 settembre 2023 (Gazzetta ufficiale del 9 ottobre 2023, n. 236) che ha reso operativo il decorso dei termini per la comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti nel Registro dei titolari effettivi. Il registro dei titolari effettivi è stato istituito e

disciplinato dall'art. 21, comma 1, del d.lgs., 21 novembre 2007, n. 231 nonché dal d.m., 11 marzo 2022, n. 55 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in attuazione della normativa unionale (Direttiva Ue 2015/849 e successive modificazioni) al fine di contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Sono tenuti a comunicare il titolare effettivo al Registro tutte le imprese dotate di personalità giuridica, le persone giuridiche private, i trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e gli istituti giuridici affini al trust. Sul punto si evidenzia come tale obbligo riguarderebbe anche gli Ets ed in particolare, in virtù di una interpretazione estensiva, anche agli Ets con personalità giuridica ex art 22 CTS (D. Gro, G. Sepio, 2023. «Titolare effettivo, obbligo anche per fondazioni e associazioni del Terzo settore sebbene non contemplata», *Norme&Tributi Plus Fisco*, 31 ottobre). Alla luce di tale interpretazione estensiva, tale adempimento dovrebbe altresì interessare anche gli enti religiosi civilmente riconosciuti. Tuttavia, sul punto non vi è unanimità, anzi l'Ufficio Nazionale per i problemi giuridici della CEI ha pubblicato una nota informativa con cui chiarisce che a «motivo del peculiare regime e della speciale disciplina giuridica gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti non sono ricompresi nel perimetro soggettivo indicato nel decreto legislativo del 2007 n. 231 e nel d. m. del marzo 2022, n. 55». Diversamente l'obbligo di comunicare al Registro delle Imprese il nome del titolare effettivo vale per le associazioni private di fedeli che acquisiscono la personalità giuridica civile alle condizioni previste nel codice civile o nel d.P.R. 361/2000, ovvero ai sensi dell'art. 10 della legge n. 222 del 1985 (CEI, *Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e Registro dei titolari effettivi*, Prot. n. 25/2023/UPG, 10 ottobre 2023). (*Carmela Elefante*)