



**Giuseppe D'Angelo**

(professore ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Salerno, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Scuola di Giurisprudenza)

**Fattore religioso e Costituzione economica.  
A proposito di enti ecclesiastici-religiosi e impresa sociale<sup>1</sup>**

*Religion and Economic Constitution.*

*On the relationship between religious bodies and social enterprise<sup>1</sup>.*

**ABSTRACT:** The paper focuses on the relationship between religious bodies and social enterprise, considering it as an important verification ground of religion's place in the legal dynamics of the so-called Economic Constitution. Lights and shadows in this relationship are closely linked to the difficulties of State-Church concerted legislation on ecclesiastical-religious bodies, especially when compared to the constitutional protection of purposes of religion and worship (art. 20 of Italian Constitution).

**SOMMARIO:** 1. Le implicazioni dell'emergenza pandemica sulla Costituzione economica nell'ottica del diritto ecclesiastico - 2. Enti ecclesiastici-religiosi e impresa sociale. Una lettura in parallelo attraverso la lente (dell'art. 1 e) dell'art. 41 della Costituzione - 3. Libertà di iniziativa economica, socialità dell'impresa e impresa sociale normativizzata - 4. Libertà di iniziativa economica, socialità dell'impresa e perimetrazione materiale del fine di religione e di culto - 5. Istanze (disattese) di liberalizzazione. Le pressioni della nuova realtà socio-economica e la garanzia dell'art. 20 Cost. - 6. L'incontro/scontro normativo tra ente ecclesiastico-religioso e impresa sociale. In particolare, il fine religioso-culturale quale grande assente del d.lgs. n. 112 del 2017. Ragioni e ricadute disciplinari - 7. Il ramo impresa sociale dell'ente ecclesiastico-religioso civilmente riconosciuto. La confermata esclusione delle attività secondarie e strumentali dall'ambito applicativo del decreto - 8. Il regolamento del ramo e il patrimonio destinato tra oneri di conformazione e preservazione dell'identità religioso-confessionale dell'ente - 9. L'ipotesi (non così scontata) della costituzione di una impresa sociale autonoma e il tema (sottovalutato) della collocazione dell'ente ecclesiastico-impresa sociale nel mercato dei beni e dei servizi (sociali) - 10. Riassumendo. Nodi da sciogliere e soluzioni da indagare.

---

<sup>1</sup> Contributo non sottoposto a valutazione - Article not peer evaluated.

Il contributo amplia e in parte rielabora la relazione presentata al convegno su "Enti religiosi tra diritto speciale, diritto comune e mercati", svoltosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli" (Caserta, 2-3 dicembre 2021); la versione originale è destinata alla pubblicazione negli Atti.



## 1 - Le implicazioni dell'emergenza pandemica sulla Costituzione economica nell'ottica del diritto ecclesiastico

Tra i temi che, soprattutto nella nuova fase della ripartenza, l'emergenza pandemica ripropone (o meglio conferma<sup>2</sup>) all'attenzione del dibattito scientifico (e, inevitabilmente, degli stessi attori istituzionali<sup>3</sup>) un posto di rilievo va senz'altro riconosciuto ai molteplici fronti problematici che si trovano accomunati dal riferimento alla cosiddetta Costituzione economica<sup>4</sup>.

In effetti, le angolature dalle quali è possibile guardare alle pressioni che il diritto pandemico e post pandemico esercitano su quest'ultima sono molteplici e differenziate, anche perché si tratta, com'è noto, di espressione dal significato tutt'altro che univoco<sup>5</sup>. Ad esempio,

---

<sup>2</sup> La globalizzazione e l'interdipendenza planetaria costituiscono fattori di contesto con i quali occorre continuamente fare i conti anche (se non soprattutto) allorché si consideri l'impatto delle crisi economico-finanziarie (siano o meno derivate, come nel caso della pandemia, da altre crisi). Essi quindi non possono che coinvolgere a pieno titolo la riflessione sugli assetti costituzionali (latamente intesi, comprensivi cioè delle prescrizioni multilivello) che sovrintendono alle relazioni economiche. Esempari al riguardo i saggi confluiti, poco prima che il coronavirus irrompesse così prepotentemente nell'agenda mondiale, nel volume, *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, a cura di P. BILANCIA, in *Federalismi.it Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, Rivista telematica (<https://www.federalismi.it>), numero speciale 5/2019, 25 ottobre 2019, p. 7.

<sup>3</sup> Interessante anche sotto tale profilo quanto osserva S. STAIANO, *Notazioni conclusive. Regolazione giuridica ed economia: un problema di diritto costituzionale*, in *Costituzione economica*, cit., pp. 278-279 riguardo alla prospettazione del rapporto tra diritto ed economia di M. DRAGHI, *La sovranità in un mondo globalizzato, lectio magistralis* in occasione del conferimento della laurea *ad honorem* in *Giurisprudenza*, Università di Bologna, 22 febbraio 2019, in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu) e

<sup>4</sup> In effetti, comunque la si voglia intendere, la delimitazione del perimetro delle previsioni costituzionali relative ai rapporti economici non può certo essere assolutizzata al punto tale da obliterarne il doveroso inserimento nel contesto della legalità costituzionale complessiva.

<sup>5</sup> Al riguardo ci si può qui limitare a richiamare il volume *La nuova Costituzione economica*, a cura di S. CASSESE, Laterza, Roma-Bari, 2021 e, in particolare, ivi, S. CASSESE, *Introduzione*, particolarmente pp. 3-5, nonché S. STAIANO, *Notazioni conclusive. Regolazione giuridica*, cit., pp. 269-271. In effetti, come sottolinea P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Costituzione economica*, cit., p. 7, "[t]rattare oggi il tema della Costituzione economica significa confrontarsi, ancora una volta, con le numerose criticità che restano sottese al concetto - estremamente duttile e finanche poliforme - mai realmente risolte in modo conclusivo e soddisfacente dalla dottrina, giuspubblicistica e non".



nell'ottica "del se, del chi e del come" del governo dei processi economici, si può focalizzare l'attenzione sul cambio di passo che, superando le iniziali resistenze, sembrerebbe caratterizzare il nuovo corso del diritto sovranazionale europeo (ovvero delle politiche, non più solo economiche, dell'Unione europea<sup>6</sup>) o indagare (solo apparentemente all'opposto) l'ipotesi di un ritorno in quota dello Stato<sup>7</sup>, da cui consegue l'opportunità di riqualificare il ruolo che quest'ultimo assume nei confronti del mercato<sup>8</sup> (e comunque di riaffermare le ragioni del diritto - e della politica - su quelle dell'economia<sup>9</sup>).

Com'è naturale, le possibili prospettive di analisi non sono sempre distinguibili con nettezza ma tendono a intersecarsi, essendo anzi da considerare quali facce di una medesima medaglia. Tuttavia, sul piano sostanziale esse devono in fin dei conti confrontarsi con l'esigenza di fondo che è sottesa alla doverosa riconduzione delle relazioni economiche sul piano della legalità costituzionale e che richiede la preservazione del nesso che lega ogni prospettiva di sviluppo economico, inteso come

---

<sup>6</sup> Rileva che "[q]uello pandemico è il classico caso la cui regolamentazione rientra nell'approccio "per politiche" invece che in quello "per atti normativi"; ma, in un caso come nell'altro, l'azione regolatrice dell'UE è comunque sostenuta dall'allegazione, almeno implicita, di un interesse pubblico comune": **A. RIVIEZZO**, *Fonti dell'emergenza e Costituzione economica*, in *Osservatorio AIC* ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)), n. 4/2021, p. 140, secondo cui si tratta di un punto qualificante, giacché "la decisione delle istituzioni europee di affrontare *congiuntamente* (almeno attraverso il *Recovery Fund*) l'emergenza pandemica determina l'emersione di un *interesse pubblico dell'Unione europea* estraneo, per la prima volta, al contesto economico strettamente inteso".

<sup>7</sup> **S. CASSESE**, *La nuova Costituzione economica*, in *La nuova Costituzione economica*, cit., p. 401.

<sup>8</sup> Cfr. **A. RIVIEZZO**, *Fonti dell'emergenza* cit., pp. 148-149.

<sup>9</sup> Secondo **G. PALMIERI**, *La crisi del diritto societario e la riscoperta del valore della "nuda" impresa nell'economia post Covid-19 (con uno sguardo all'art. 41 della Costituzione)*, in *Oltre la pandemia. Società salute economia e regole nell'era post covid-19*, a cura di G. PALMIERI, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, vol. I, p. 11, è possibile rinvenire "un significativo indizio che il sistema di mercato abbia raggiunto i propri limiti di espansione e il pendolo dell'economia, per il periodo a venire si sia ormai orientato nella direzione opposta, quella dell'intervento pubblico". Peraltro, l'A. segnala il rischio che "non solo si ritorni all'impostazione dirigistica che ha caratterizzato l'esperienza italiana fino alla metà degli anni '80 del secolo scorso [...] ma si vada oltre. Ci si spinga cioè fino ad imporre alle imprese private regole di gestione, sotto il decisivo profilo della funzionalizzazione del potere degli amministratori, strumentali ad istanze di carattere generale o, comunque, estranee agli interessi dei soci, in un'ottica neo-istituzionalistica della quale, alcuni segnali, già da tempo ed a prescindere alla pandemia, si intravedono, come dimostrato dalla rinnovata attenzione per la *vexata quaestio* della definizione dell'*interesse sociale* ...".



produzione della ricchezza, alla centralità della persona umana e alla promozione della sua dimensione relazionale.

Credo infatti che, pur con le fisiologiche variazioni sul tema, ogni considerazione che coinvolga la Costituzione economica non possa prescindere dall'affrontare il tema dell'equilibrio che, a oggi, si stabilisce tra libertà individuale, promozione della persona<sup>10</sup> e interessi della collettività e del ruolo giocato al riguardo dal principio di eguaglianza<sup>11</sup>,

---

<sup>10</sup> Per come si esprime attraverso il valore democratico del lavoro. Sulla "relazione stretta tra soggettività democratica e attività lavorative" testimoniata dall'art. 1 Cost., **M. RICCA**, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Palermo, Torri del Vento, p. 212, p. 312, secondo cui "[o]ggi è possibile prendere sul serio la proclamazione contenuta nel primo enunciato della Corte costituzionale. Soggettività socio-economica e cittadinanza, o co-appartenenza al popolo, dovrebbero essere coestensive. Se venisse riconosciuta la stessa dignità politica e civica anche al soggetto che incarna la cittadinanza socio-economica probabilmente muterebbe il *pedigree* del cittadino-tipo. Il lavoro potrebbe cessare d'essere considerato come mera condizione d'ingresso e permanenza per gli stranieri. Esso al contrario diverrebbe un'interfaccia suscettibile di tradurre le manifestazioni della soggettività privata e pubblica, un ponte di transito e di commutazione tra modi diversi di intendere la *con-presenza* su di un territorio. Il lavoro, in altre parole, assurgerebbe a principale fonte relazionale tra lo straniero e l'autoctono, esperienza di convivenza e coabitazione collaborativa in grado di farsi matrice di nuovi, complessi lessici dell'intersoggettività e, quindi, della cittadinanza. La corsia lavorativa, in questo scenario costituirebbe l'orizzonte e al tempo stesso il volano della cittadinanza sociale degli stranieri".

<sup>11</sup> Non è casuale la collocazione prescelta per il tema della Costituzione economica da **A. PIZZORUSSO**, *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1997, p. 291 s., che la considera all'interno del capitolo dedicato al "*Principio di tutela del lavoro*". La notazione con la quale l'A. dà inizio alla trattazione richiama non a caso il ruolo dell'art. 3, secondo comma, Cost., dal quale deriva, in ultima analisi, "la previsione di un'azione di governo ispirata al primato della politica sull'economia, assegnandosi all'autorità politica ed amministrativa il compito di non assistere passivamente ai processi economici e di intervenire in essi al fine di correggerne gli effetti spontanei contrari alla giustizia sociale, nonché di correggere l'assetto dei rapporti squilibrati formati in passato, onde eliminare gli ostacoli che tuttora «impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»". Come lo stesso A. precisa, ciò "non significa del resto che la costituzione economica vigente in Italia non riconosca il ruolo del «mercato» come regola fondamentale dell'attività economica, come si desume in particolare dall'enunciazione della libertà di iniziativa economica privata che è contenuta nell'art. 41, 1° comma, Cost. È ovvio però che, come chiaramente esprimono i successivi due commi dello stesso articolo, che il ruolo del mercato non può svilupparsi in modo completamente incontrollato quando ciò possa comportare conseguenze negative per il benessere dei cittadini". In effetti, pur senza dimenticare il mutamento dei rapporti di forza tra politica ed economia frattanto intercorsi (e anzi proprio tenendolo ben presente), mi sembra che il richiamo alle ragioni dell'eguaglianza e quindi alla doverosa riconduzione della libertà



questione la cui essenzialità si trova implicitamente riconosciuta dalla fondamentale prescrizione dell'art. 41 Cost. considerata, non a torto, "uno dei pilastri fondamentali sui quali è costruita l'architettura" della Costituzione economica<sup>12</sup>. D'altra parte, è proprio la triangolazione libertà-uguaglianza-interessi generali ad accomunare, nella sostanza, le due crisi (rispettivamente socio-sanitaria e socio-economica), che fanno capo all'emergenza pandemica<sup>13</sup>.

Ciò vale anche laddove le implicazioni della pandemia sulla Costituzione economica vengano riguardate dal punto di vista del diritto ecclesiastico e cioè dello studio delle proiezioni giuridiche del fattore religioso e delle relazioni che si instaurano tra ordinamento giuridico e interessi religiosi.

In effetti, tanto l'apertura (ancora tutta da verificare nella sua effettiva portata prospettica) del diritto sovranazionale verso il perseguimento di interessi non esclusivamente economico-finanziari quanto il rinnovato protagonismo dello Stato, in particolare nei suoi rapporti con il mercato, rappresentano fattori di movimentazione che non possono non coinvolgere il diritto ecclesiastico interno e i suoi rapporti con la legalità così detta multilivello<sup>14</sup>. Non va dimenticato, d'altra parte, che proprio la relazione economica costituisce parametro tra i più significativi attraverso i quali valutare senso e portata del riconosciuto ruolo pubblico delle religioni<sup>15</sup> e registrare criticità e livello di attuazione

---

all'interno del quadro complessivo della legalità costituzionale e dell'interesse collettivo sia tutt'altro che superato.

<sup>12</sup> **M. CECCHETTI**, *Le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata durante l'emergenza*, in *Rivista AIC, Rivista telematica* (<https://www.aicrivista.it>), 4/2020, p. 60, ove si sottolinea che lo stesso art. 41 Cost. «è strutturato sull'intrinseca esigenza del bilanciamento tra un principio di libertà individuale e la tutela di alcuni valori o interessi facenti capo, da un lato, all'integrità della persona umana, dall'altro lato *sensu* alla collettività».

<sup>13</sup> Cfr. **A. RIVIEZZO**, *Fonti dell'emergenza cit.*, pp. 148-149.

<sup>14</sup> **M.C. FOLLIERO**, *Diritto ecclesiastico. Elementi Principi non scritti. Principi scritti. Regole*, Giappichelli, Torino, 2007, particolarmente pp. 12 s. e 83 s.

<sup>15</sup> Sottolinea, in buona sostanza, come per comprendere "le ragioni dello spazio pubblico assegnato alle Chiese e del ruolo che con ciò si affida alle religioni organizzate" occorre focalizzare anzitutto l'attenzione sulle "garanzie giuridiche che offre il sistema normativo esistente per salvaguardarne la condizione economica che viene consolidata attraverso l'erogazione continuativa di risorse pubbliche", **M.C. FOLLIERO**, *Costituzione e patrimonio ecclesiastico. La relazione economica*, in **M.C. FOLLIERO, A. VITALE**, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti Principi scritti Regole Quaderno 2 I principi scritti*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 141 s.





(o, se si preferisce, di non attuazione) del principio della eguale libertà senza distinzione di religione<sup>16</sup>.

Ma soprattutto, interrogarsi sulle ricadute economiche della pandemia può aiutare ad attirare l'attenzione sul contributo che, anche in questa nuova fase, il fattore religioso è potenzialmente in grado di assicurare, attraverso il "cuore pulsante" della libertà, al «*progresso materiale e spirituale della società*» e, in particolare, a riflettere sulle ragioni "di sistema" che, a fronte del continuo mutare del contesto socio-economico e delle connesse istanze di tutela, sembrano a oggi ostacolare una più decisa e coerente concretizzazione di queste potenzialità.

## 2 - Enti ecclesiastici-religiosi e impresa sociale. Una lettura in parallelo attraverso la lente (dell'art. 1 e) dell'art. 41 Cost.

Il tema del rapporto (possiamo dire sin da ora dell'incontro/scontro) tra enti ecclesiastici-religiosi<sup>17</sup> e impresa sociale ben si inserisce nella

---

<sup>16</sup> Cfr. **G. CASUSCELLI**, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), ottobre 2011; **S. DOMIANELLO, J. PASQUALI CERIOLI**, *Aporie e opacità dell'otto per mille: tra interesse pubblico a un pluralismo aperto e interessi specifici alla rigidità del mercato religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5 del 2020; **C. ELEFANTE**, *L'«otto per mille»*. *Tra eguale libertà e dimensione sociale del fattore religioso*, Giappichelli, Torino, 2018.

<sup>17</sup> Il ricorso alla dicitura "ente ecclesiastico/religioso" si spiega non soltanto con il progressivo arricchimento nominalistico che ha riguardato la figura dell'ente ecclesiastico (ovvero confessionale) a seguito delle ultime intese sottoscritte (come evidenziato da **E. VITALI, A.G. CHIZZONITI**, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 101-102) ma, soprattutto, con l'intento di sottolineare come sia proprio l'elemento teleologico, da un lato, a spiegare le attuali criticità nel rapporto che intercorre tra gli stessi enti e l'impresa sociale (ovvero, più in generale, gli enti del Terzo settore) e, dall'altro, a costituire viatico necessario per il conseguimento di una loro più piena e coerente inclusione all'interno della riforma del Terzo settore, valorizzando appunto la contiguità possibile tra fini/interessi religiosi e fini/interessi generali. Ciò con l'ulteriore, doverosa, precisazione per cui, a mio modo di vedere, le pur significative particolarità di alcune ipotesi di riconoscimento civile della ecclesiasticità/religiosità degli enti (si vedano, tra gli altri, **P. CONSORTI**, *L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli "enti religiosi"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2018, e **P. FLORIS**, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2018; **A. PEREGO**, *Enti religiosi, Terzo settore e categorie della soggettività tributaria*, in *Jus-online Rivista telematica* ([www.jus.vitaepensiero.it](http://www.jus.vitaepensiero.it)), 3, 2019) non incidono sulla sostanza del ragionamento proposto ovvero sulla sua portata più generale. Tanto premesso, le considerazioni che seguono



prospettiva appena indicata. E infatti, riguardata in termini generalissimi, la connotazione sociale dell'impresa sembrerebbe poter coinvolgere senza particolari difficoltà il valore del solidarismo religioso nei rapporti economici<sup>18</sup>.

Se però si volge lo sguardo alla specificazione che del binomio in esame (ovvero dei suoi due poli dialettici) ci viene data dal diritto positivo vigente, ci si accorge da subito che qualcosa non torna rispetto a questa prima impressione. Ci si accorge cioè che la convivenza tra enti religiosi e impresa sociale (ovverosia tra le rispettive categorizzazioni normative) all'interno di un unitario e coerente quadro concettuale e regolamentativo è tutt'altro che scontata.

L'irrompere dell'emergenza pandemica e le (ennesime) mutazioni del quadro di riferimento socio-economico e politico-istituzionale che ne sono derivate costituiscono una inaspettata occasione non solo per riflettere sulle ragioni più profonde delle difficoltà che caratterizzano l'andamento del rapporto tra enti religiosi e impresa sociale (ma si può

---

hanno precipuo riguardo alla figura dell'ente ecclesiastico (e in particolare 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). Ciò non toglie che, pur con le dovute precisazioni, le considerazioni svolte nel testo possano in larga parte estendersi alla più ampia figura degli «*enti religiosi civilmente riconosciuti*» di cui all'art. 1, terzo comma, d.lgs. n. 112 del 2017 (recante per l'appunto la nuova disciplina dell'impresa sociale) e all'art. 4, terzo comma, del d.lgs. n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore), formulazione che vale senz'altro a includere anche gli enti riconosciuti ai sensi della legge n. 1159 del 1929 e del relativo regolamento di attuazione. È noto peraltro, come la nuova etichetta sia in realtà frutto di un intervento correttivo del Consiglio di Stato che, nel prescritto parere sullo schema di adozione del decreto di attuazione della legge delega n. 216 del 2016, aveva espresso riserve sulla formula originariamente adottata dal legislatore delegato che, riprendendo quella ormai tradizionale, aveva fatto riferimento agli enti della Chiesa cattolica e delle confessioni così dette intesizzate. In questa sede, non si farà invece riferimento - se non, incidentalmente, per le ragioni di cui immediatamente si dirà e comunque a voler evocare gli effetti di esclusione che conseguono alle attuali opzioni normative - agli enti genericamente religiosi, che in effetti sono ritenuti per lo più esclusi dall'alveo regolamentativo della stessa riforma (profilo per il quale rinvio a **G. D'ANGELO**, *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto. Dalla forma all'interesse*, Giappichelli, Torino, 2020).

<sup>18</sup> **A. FUCCILLO**, *La Koinè giuridica tra economia, diritto e funzione nomopoietica delle religioni*, in *Religioni, diritto e regole dell'economia*, a cura di G. DAMMACCO e C. VENTRELLA, Cacucci editore, Bari, 2018, p. 27 s.



dire, più ampiamente, tra interessi religiosi e interessi generali) ma anche per provare a trovare una loro plausibile composizione. Ciò a maggior ragione se si considera che, volenti o nolenti, è al diritto post-pandemico (in cui l'attenzione per i risvolti socio-economici del rapporto tra diritti e doveri e tra libertà e solidarietà si fa più pronunciata, quasi assorbente) che occorre ora volgere lo sguardo.

A collocare proficuamente questo rapporto nel contesto delle mutazioni in atto può tornare utile prendere avvio da una lettura in parallelo dei suoi due poli dialettici, condotta alla luce dell'art. 41 Cost., nel nesso inevitabile che lega quest'ultima previsione al valore del lavoro quale fondamento della Repubblica democratica.

Affermando infatti che «[l]’iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana», lo stesso art. 41 Cost. non si limita a testimoniare l'improponibilità di una visione della libertà di iniziativa economica (ma potremmo dire *sic et simpliciter* della libertà) scevra da ogni responsabilità sociale<sup>19</sup>. Letta alla luce della centralità democratica del lavoro, la previsione costituzionale si propone anzi, più ambiziosamente, quale momento di sintesi dinamica e tramite valoriale per una rappresentazione ampia e inclusiva della nozione costituzionale di iniziativa economica (e di iniziativa economica orientata a fini generali nella prospettiva di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.) in cui a trovare spazio e valorizzazione siano anche fini e soggetti religiosi.

### **3 - Libertà di iniziativa economica, socialità dell'impresa e impresa sociale normativizzata**

---

<sup>19</sup> Sulla responsabilità sociale dell'impresa (concetto, ovviamente, da tenere ben distinto da quello di impresa sociale) e più in generale sul significato dell'art. 41 Cost. e sul suo ruolo quale tramite per l'affermazione, mutato il contesto economico e anche grazie all'impulso della Corte costituzionale, di una «“diversa“ centralità, che coinvolge non solo i singoli ma la comunità civile nel suo complesso» dell'impresa, sono tuttora illuminanti le osservazioni di **V. BUONOCORE**, *Libertà e limiti dell'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto commerciale e diritto dell'impresa. Per ricordare Salli Pescatore*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008, p. 183 s. Forse non è casuale riscontrare che proprio come l'art. 20 Cost. (cfr. **M. RICCA**, *Art. 20 della Costituzione ed enti religiosi. Anamnesi e prognosi di una norma «non inutile»*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, vol. II, Cedam, Padova, 2000, p. 1537), l'art. 41 Cost. è passato da uno stato di “sonno” a “una nuova primavera” (il citato testuale si trova rispettivamente, a p. 185 e p. 186).





Pur senza autorizzare ma anzi escludendo ipotesi di funzionalizzazione<sup>20</sup>, l'accostamento di libertà di iniziativa economica e fini sociali contenuto nell'art. 41 conforta l'ipotesi secondo cui la prima è considerata meritevole di tutela costituzionale in quanto intesa a soddisfare un interesse che trascende quello meramente individuale, tale essendo da considerare la stessa produzione della ricchezza<sup>21</sup>. Se quindi, ponendoci dal punto di vista costituzionale, si può dire che non possa darsi impresa che non sia sociale<sup>22</sup>, occorre evidenziare che la socialità evocata dalla formula normativa "impresa sociale" va intesa in un senso più specifico, che chiama in causa l'interesse generale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost. Tuttavia, va altrettanto sottolineato come anche con questa precisazione il tema dell'orientamento sociale (ovvero a fini di interesse generale) dell'impresa non coincida con quello della sua declinazione normativa.

In effetti, è noto come la particolare figura individuata dal d.lgs. n. 112 del 2017 (che, in quanto destinataria di una disciplina dedicata, possiamo definire impresa sociale "normativizzata") non esaurisca la più ampia nozione di imprenditoria sociale<sup>23</sup> e d'altra parte rappresenti solo una delle possibili forme imprenditoriali del Terzo settore<sup>24</sup>, che quindi si

---

<sup>20</sup> V. BUONOCORE, *Libertà e limiti cit.*, p. 195 s.

<sup>21</sup> V. BUONOCORE, *Libertà e limiti cit.*, ivi.

<sup>22</sup> Sicché, volendo essere provocatori, si potrebbe essere persino tentati di osservare che l'attributo sociale aggiunto al termine impresa costituisca una inutile ridondanza fino quasi a risultare fuorviante. Ma si tratterebbe, per l'appunto, di una provocazione atteso che, come si è precisato preliminarmente, non si intende certo sostenere ipotesi di funzionalizzazione dell'impresa. D'altra parte, come si precisa immediatamente nel testo, la stessa formula normativa "impresa sociale" non ha alcuna pretesa di esaurire il novero delle possibili manifestazioni di socialità dell'impresa.

<sup>23</sup> Cfr. A. MAZZULLO, *Diritto dell'imprenditoria sociale. Dall'impresa sociale all'impact investing*, Giappichelli, Torino, 2019. Come lo stesso autore avverte, a ruotare intorno alla così detta economia sociale sono anche "operatori economici non imprenditoriali, ancorché in grado di svolgere attività economica: produttiva di nuova ricchezza e di valore aggiunto", valendo a tale riguardo proprio l'esempio degli enti del terzo settore (ets) i quali "possono produrre beni e servizi sociali, per il mercato, in modo da assicurarsi la copertura dei costi e, in alcuni casi, anche un margine di guadagno da reinvestire nel perseguimento ulteriore della propria *mission*". Tuttavia, vi sono ets che possono svolgere la medesima attività produttiva, ma in modo antieconomico e, come tale, non imprenditoriale".

<sup>24</sup> Secondo L. SIMONELLI, *L'impresa sociale dopo la riforma del Terzo settore*, in *Terzjus Osservatorio di diritto del Terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale*, Rivista telematica ([www.terzjus.it](http://www.terzjus.it)), 23 maggio 2020, la circostanza rende possibile "enucleare, a fini classificatori, la categoria delle "imprese del terzo settore" (nel senso, soggettivo, di "enti imprenditoriali del terzo settore"), che comprende le imprese sociali ma non si esaurisce in esse, e che a sua volta potrebbe farsi rientrare nell'ancora più ampia categoria



conferma, a sua volta, come variegato e multiforme<sup>25</sup>. Si tratta, in buona sostanza, di qualifica normativa che, a norma dell'art. 1, primo comma, del d.lgs. n. 112 del 2017 (d'ora innanzi, decreto), è accessibile a

“tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che, in conformità alle disposizioni del presente decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività”

e dalla quale derivano i diritti e le prerogative dettagliate nello stesso decreto<sup>26</sup>.

---

descrittiva delle “imprese non speculative” (l'autore fa esplicito riferimento a **G.D. MOSCO**, *L'impresa non speculativa*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2017, I, p. 221). Tuttavia, si osserva ulteriormente, il trattamento particolare riservato all'impresa sociale “può di fatto fortemente condizionare il ricorso all'impresa da parte di enti del terzo settore diversi dall'impresa sociale, ovvero contribuire a rendere l'impresa sociale l'unica tipologia particolare di ente del terzo settore concretamente impiegata per lo svolgimento in via esclusiva o prevalente di un'attività d'impresa di interesse generale.”.

<sup>25</sup> Sottolinea “come il Terzo settore, oggi ancora più chiaramente per effetto della riforma, non coincida con il settore non lucrativo, che è identificato sulla base della mera assenza di scopo di lucro soggettivo”, **A. FICI**, *Profili e principi generali della riforma del Terzo settore*, in **A. FICI, E. ROSSI, G. SEPIO, P. VENTURI**, *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Laterza, Roma-Bari, 2018, p. 22. Una diversa sottolineatura della distanza che intercorre tra Terzo settore e attività di impresa ci proviene da **P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI**, *Diritto del Terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2021, secondo cui “la previsione contenuta nell'art. 4 del Codice del Terzo settore (in ragione della quale non possono essere enti del Terzo settore i soggetti costituiti nella forma della società, con eccezione delle imprese sociali) «dimostra che le imprese sociali sono parte del Ts in forza di un'esplicita volontà legislativa, dato che concettualmente appartengono piuttosto all'insieme degli enti economici, in quanto la loro ragione costitutiva non è necessariamente connessa al perseguimento di finalità meritorie, anche se in pratica svolgono senza scopo di lucro attività di “interesse generale”».

<sup>26</sup> Merita ricordare che l'art. 1 del d.lgs. n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore) include l'impresa sociale tra gli enti del Terzo settore e conseguentemente il successivo art. 46 prevede una sezione dedicata del Registro unico nazionale del Terzo settore. Peraltro, per l'ente del Terzo settore l'assunzione della qualifica di impresa sociale è eventuale, in quanto frutto di una scelta. Il che conferma la pluralità delle forme imprenditoriali del Terzo settore: cfr. **L. GORI**, *Dall'impresa sociale alle “imprese sociali”. La problematica pluralità di modelli normativi di impresa sociale nella riforma del Terzo settore* (<https://irisnetwork.it/wp-content/uploads/2018/06/gori.pdf>).



L'idea di fondo sottesa all'indicazione del menzionato art. 1, primo comma, del decreto rimanda quindi all'ipotesi di un'impresa, in quanto tale rispondente alla definizione di cui all'art. 2082 cod. civ., che però non persegue fini di lucro soggettivo ed è orientata allo svolgimento di attività di interesse generale (ovverosia allo svolgimento di una o più delle attività di interesse generale di cui al successivo art. 2 del decreto).

Si può dire che l'indicazione normativa segni un passaggio importante nel processo che tende a sanare la frattura concettuale venutasi a produrre tra la disposizione codiciale (che guarda all'impresa in senso strettamente produttivo) e il precetto costituzionale (che invece nel porre l'accento sul momento della libertà, nella sua imprescindibile dimensione relazionale, sottende il riferimento a una nozione più elastica e adattiva di impresa).

In altri termini, il decreto finisce col mostrare il carattere solo apparentemente inconciliabile delle dimensioni, rispettivamente, produttiva e sociale dell'impresa<sup>27</sup>, confermando l'idea (chiaramente emergente dalla lettura combinata degli artt. 1 e 41 Cost.) che quest'ultima vada intesa, più ampiamente, quale forma di partecipazione personale e democratica agli obiettivi di sviluppo della collettività<sup>28</sup>.

Tuttavia, non si tratta solo di questo. A voler prendere contezza delle ragioni della particolare traduzione normativa del concetto di socialità e di impresa sociale occorre prendere atto delle più complesse ragioni sottese alla figura disciplinata dal decreto (e del più ampio contesto della riforma entro il quale esso si inserisce).

Sotto questo profilo, va segnalato come le più alte ragioni di principio che dichiaratamente ispirano il d.lgs. n. 112 del 2017 (e, per l'appunto, la stessa riforma del Terzo settore) non soppiantano radicalmente quelle più pragmaticamente economico-finanziarie, con le quali in effetti convivono.

Ciò che intendo dire è che democrazia, pluralismo, sussidiarietà sono principi decisivi, che nobilitano l'intervento del legislatore ma che

---

<sup>27</sup> In particolare, si è sottolineata "la sua essenza di ente ponte tra emisferi apparentemente inconciliabili" (F. GRECO, *Categorie di enti del Terzo settore*, in *Il Codice del Terzo settore. Commento al D. lgs. 3 luglio 2012, n. 117*, a cura di M. GORGONI, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 333). Vale però forse la pena di precisare che la pretesa inconciliabilità di partenza è divenuta tale in ragione di precise scelte normative, cristallizzatesi nel tempo, trovando diversamente ben poco riscontro nel disposto costituzionale (che, non a caso, parla di una più ampia libertà di iniziativa economica).

<sup>28</sup> Cfr. P. VENTURI, *L'impresa sociale nel perimetro del Terzo settore*, in *Dalla parte del Terzo settore*, cit., p. 147.



non fanno venire meno la complessità delle ragioni che sono a monte di quest'ultimo. Esso infatti affonda pur sempre le proprie radici in quella crisi economico-finanziaria e di fiscalità generale che abbiamo già evocato in premessa e che ha in certo modo costretto lo Stato ad arretrare. In buona sostanza, non potendo più fare da sé, lo Stato preferisce "lasciar fare". Riservandosi - il punto non mi sembra secondario - di definire quali siano i settori per i quali quel fare è agevolato<sup>29</sup>.

Più o meno obbligata che sia, questa scelta non è priva di conseguenze problematiche di rilievo. Tra queste, va considerato il progressivo arretramento delle garanzie poste a presidio della effettività dei diritti sociali, che è a sua volta sintomatico dell'alterazione di «quell'equilibrio raggiunto tra mercato e democrazia di cui la formula dello "Stato sociale" era la provvisoria risultante»<sup>30</sup>.

In questo contesto, è infatti tutt'altro che trascurabile il rischio che l'attuazione della sussidiarietà viri sempre più decisamente verso logiche produttivistiche e competitive, che hanno l'effetto di compromettere il più genuino orientamento finalistico dei suoi attori religiosamente connotati. Si tratta di logiche per le quali l'assenza del lucro in senso soggettivo<sup>31</sup> non esclude lo specifico interesse a guadagnare posizioni di più meno

---

<sup>29</sup> È in questo contesto che si colloca la progressiva e sempre più incisiva apertura verso forme imprenditoriali di esercizio delle attività di interesse generale, trattandosi in buona sostanza di rendere più appetibile e percorribile la strada della condivisione dell'impegno sociale in un quadro di sostanziale convergenza pubblicistica.

<sup>30</sup> Così **M.C. FOLLIERO**, *Enti religiosi e non profit tra Welfare State e Welfare Community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2<sup>a</sup> ed., 2010, p. 24, dopo avere sottolineato che l'azionabilità di questi diritti "è resa più difficile dal peso dei positivi e crescenti riconoscimenti di autonomia tributati, a tutti livelli di normazione, a gruppi sociali, comunità e fenomeni para-lobbystici. Oscurata, almeno in parte, in via di decostruzione e sempre meno netta, si rivela conseguentemente la distinzione tra interesse pubblico e interesse privato. In via di dissoluzione l'alone simbolico positivo che circondava il primo, come pure l'ombra di riprovazione che s'allungava sul secondo".

<sup>31</sup> Osserva peraltro che "fine non lucrativo e fine altruistico non coincidono necessariamente" **G. CASUSCELLI**, *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà* cit., in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* cit., n. 7 del 2014, p. 9, nonché, ivi, sub nota 30, il quale, richiamando sul punto **M. BASILE**, *Enti non lucrativi (diritto civile)*, in *Enc. Dir., Aggiornamento*, III, Giuffrè, 1999, 571 (laddove quest'ultimo evidenzia come "la "non lucratività" comprende l'aspirazione degli uomini a soddisfare propri interessi diversi dal guadagno"), osserva che «[l]a non lucratività può rivelarsi il paravento dell'obiettivo di rafforzare in modo sistematico la presenza in un determinato settore di soggetti collegati dall'appartenenza a un "gruppo" sino a conseguire una posizione dominante sul mercato: basti pensare alle scuole cattoliche nel contesto delle scuole private».



accentuata preminenza nei settori di tradizionale competenza delle istituzioni pubbliche<sup>32</sup>.

Anche l'impresa sociale, quindi, ha un suo mercato e pone problemi di tutela della libera concorrenza non dissimili da quelli posti dal mercato diciamo così tradizionale (ovvero non sociale), con i quali anzi convivono. A essi si aggiunge il tutt'altro che secondario impatto sulla eguale tenuta dei diritti e delle libertà fondamentali di quanti siano interessati a fruire dei beni e servizi offerti in regime di sussidiarietà<sup>33</sup>.

In buona sostanza, quindi, si può dire che nel passaggio dal piano costituzionale a quello normativo la socialità dell'impresa subisce un significativo ridimensionamento, assumendo una portata più limitata.

#### 4 - Libertà di iniziativa economica, socialità dell'impresa e perimetrazione materiale del fine di religione e di culto

Vediamo ora cosa accade sul versante degli enti ecclesiastici-religiosi. Qui, lo scollamento rispetto al riconoscimento costituzionale della connotazione sociale dell'impresa appare persino più profondo ed evidente. Nondimeno, è anche possibile registrare qualche segnale di riavvicinamento.

Procedendo con ordine, si può anzitutto osservare come, in linea di principio, la socialità dell'impresa, nel senso sopra delineato, sembrerebbe essere tale da poter includere, con le dovute cautele ma senza particolari

---

<sup>32</sup> Sottolinea l'incombenza del rischio che il mercato dei servizi offerti in sussidiarietà venga occupato da alcuni soggetti (anche economicamente) "più forti", **S. DOMIANELLO**, *Il ripensamento e la redistribuzione suggeriti ai sistemi giuridici liberaldemocratici dalla naturale metamorfosi della domanda di libertà in materia religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2011. Sotto questo profilo, si può persino assistere a fenomeni di convergenza di specifici interessi - tanto statali che confessionali - alla rigidità del mercato religioso: **S. DOMIANELLO, J. PASQUALI CERIOLI**, *Aporie e opacità dell'otto per mille*, cit.

<sup>33</sup> Parla, anche in riferimento ai percorsi della sussidiarietà, di un «piano inclinato» sul quale i diritti sociali procedono inesorabilmente verso il basso, **M.C. FOLLIERO**, *Enti religiosi*, cit., p. 43 s. Per una efficace sottolineatura della doverosa neutralità e imparzialità dei servizi sociali **G. CIMBALO**, *Solidarietà, partecipazione e convivenza nella diversità dello spazio europeo*, in *Asistencia social, participación y reconocimiento de la diversidad. Un estudio comparado entre Alemania, España, Francia e Italia*, a cura di A. CASTRO JOVER, Tricase, Libellula edizioni, 2015; **V. TOZZI**, *Istituzioni ecclesiastiche, caritative e non profit, loro rapporti con la Chiesa, lo Stato, la società civile ed il mercato*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Cedam, vol. II, 2000, p. 1627 s.





difficoltà, gli enti ecclesiastici-religiosi. E ciò già solo se si consideri la doverosa inclusione della religione, genericamente intesa (ovvero del fine religioso-culturale, in sé considerato), quale fattore che contribuisce al “progresso materiale e spirituale della società” (art. 4 Cost.).

Il binomio ente religioso-impresa sociale trova però un ostacolo apparentemente insormontabile nei parametri normativi che sovrintendono al riconoscimento della ecclesiasticità-religiosità civile dell’ente ovvero sia in particolare nella nettezza dell’indicazione (art. 16, lett. b), legge n. 222 del 1985) che esclude “le attività commerciali o a scopo di lucro” dal novero delle attività così dette tipiche “[i]n ogni caso” e cioè, per l’appunto, anche laddove si tratti di lucro solo in senso oggettivo e nonostante il fatto che, per avventura, quelle attività siano orientate al soddisfacimento di interessi generali.

L’esito indotto dalla rigida scansione normativa attività tipiche (così dette ecclesiastiche/attività diverse (così dette extraecclesiastiche) e dalla radicale esclusione dal novero delle prime delle attività di impresa (pur se socialmente orientate) costituisce un elemento non secondario di frizione rispetto a una lettura integrata e sistematica degli artt. 1 e 41 (nonché, come accennato, 118, quarto comma) Cost..

E infatti il diritto positivo vigente torna costantemente a ricordarci che l’ente ecclesiastico-religioso civilmente riconosciuto è tale perché non esercita (se non marginalmente) un’attività commerciale o oggettivamente lucrativa, sia essa o meno orientata al perseguimento di un interesse generale. A ricordarci cioè che l’ecclesiasticità civile non esaurisce i propri effetti sul piano della qualificazione soggettiva (e quindi delle conseguenze a essa più strettamente connesse) ma condiziona in senso più esteso la generale capacità dell’ente, traducendosi in una sorta di camicia di forza rispetto alla sua normale operatività giuridica<sup>34</sup>.

Ebbene, secondo questa logica, l’incompatibilità categoriale tra impresa (ovvero tra un certo tipo di impresa) e religione, esito della rispettiva rigidità categoriale, diviene radicale incompatibilità tra fini generali e fini religiosi e impedisce una coerente inclusione degli stessi enti nel sistema della sussidiarietà (ciò anche a causa della iniziale rigidità del concetto stesso di impresa, secondo quanto abbiamo evidenziato nel paragrafo che precede).

---

<sup>34</sup> Cfr. **P. LO IACONO**, *La natura funzionale della personalità giuridica nel diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2000; **ID.**, *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 *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, a cura di P. CAVANA, Giappichelli, Torino, 2021, p. 63 s.



## 5 - Istanze (disattese) di liberalizzazione. Le pressioni della nuova realtà socio-economica e la garanzia dell'art. 20 Cost.

Sin qui, in estrema sintesi, le evidenze che il dato positivo vigente sembra restituirci, evidenze che però sono rimesse in discussione da una realtà di fatto prima ancora che giuridica che ne segna la sopravvenuta inadeguatezza<sup>35</sup> e quindi preme per una loro profonda revisione, svelando il carattere labile se non illusorio della delimitazione di campo su cui essi si fondano. E infatti, nella concretezza delle relazioni giuridiche ed economiche l'esercizio da parte degli enti ecclesiastici-religiosi di attività diverse da quelle tipicamente religioso-culturali - e, in particolare, di attività imprenditoriali<sup>36</sup> - costituisce un dato frequente e di tutto rilievo<sup>37</sup>, tale da porre in crisi il concetto stesso di ente ecclesiastico-religioso civilmente riconosciuto (ovverosia la rigida delimitazione di ambiti operativi che in ragione del dato normativo esso recherebbe con sé) e, talora, da alimentare il ben noto prodursi di fenomeni di distorsione della finalità istituzionale religioso-culturale<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Osserva in particolare che “[l]e discipline bilaterali per buona parte si sono rivelate ben presto inadeguate perché le parti stipulanti, impegnate in un’opera di aggiornamento della vecchia disciplina più che in un’opera di rifondazione, dapprima non hanno potuto tenere conto della sopravvenuta ricognizione del principio supremo di laicità a opera della Corte costituzionale, e della connessa e conseguente rivalutazione dell’art. 20 cost. e, successivamente, non hanno avvertito la necessità o l’opportunità di una consequenziale opera di revisione volta a riqualificare e riordinare la disciplina degli e.e. e del finanziamento pubblico. Quelle discipline si sono ancora rivelate inadeguate per non avere tenuto in conto quanto di nuovo si profilava nel territorio del diritto comune e che il legislatore (statuale e regionale) si apprestava a considerare e disciplinare”, **G. CASUSCELLI**, *Enti Ecclesiastici*, in *Commentario del Codice Civile. Delle persone* (diretto da **E. GABRIELLI**), *Leggi collegate*, a cura di A. BARBA, S. PAGLIANTINI, UTET, Torino, 2013, p. 319.

<sup>36</sup> Sull’ente ecclesiastico imprenditore, **M. PARISI**, *L’ente ecclesiastico imprenditore. Legislazione bilaterale e diritto comune nella disciplina normativa delle attività di impresa dell’ente religioso*, in *Archivio Giuridico*, 1, 2021, p. 105 s., ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>37</sup> E esso si intreccia con un più generale fenomeno di neutralizzazione delle forme giuridiche. Su queste dinamiche e sul loro significativo impatto ecclesiasticistico può qui bastare rinviare a **A. FUCCILLO**, *Enti ecclesiastici e impresa commerciale: finalmente un binomio compatibile!*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2,1995, p. 460 s., e **ID.**, *Società di capitali, enti religiosi e dinamiche interculturali*, in *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, a cura di A. FUCCILLO, Giappichelli, Torino, 2014.

<sup>38</sup> Con riferimento alla «impropria commistione delle discipline di diritto comune e pattizia» posta in essere dal d.lgs.vo n. 460 del 1997 si è segnalato il «rischio di “secolarizzare” la presenza del sacro nella società sospingendo gli e.e. a operare per



A ciò si aggiunga che, rientrando nell'alveo della nozione funzionale di impresa<sup>39</sup>, l'agire economico-sociale degli enti ecclesiastici (così come, più in generale, degli enti *non profit*<sup>40</sup>) non si sottrae alla disciplina europea della concorrenza e del libero mercato e ai conseguenti interventi della Corte di Giustizia dell'Unione europea<sup>41</sup>. Se, quindi, da un lato, lo svolgimento di tali attività costituisce manifestazione della libertà dell'ente o, se si preferisce, rappresenta proiezione civile dell'autonomia, costituzionalmente garantita, della rispettiva confessione religiosa, dall'altro lato, l'attrazione verso la disciplina europea rappresenta un

---

assicurarsi l'ammissione a quel "mercato" per il tramite non del culto o della religione, ma delle attività diverse, secondo una logica mercantile di presenza e "occupazione" di alcuni settori del medesimo che fa di queste attività il *core-business*: non è difficile ipotizzare che proprio questa commistione sia alla base dei fenomeni, non rari, di abuso della personalità e abuso del diritto, al punto da sollecitare "un uso della qualifica dell'ecclesiasticità (o confessionalità in senso stretto) solo per entità autenticamente dedicate al culto ed a fini eminentemente spirituali, e non mai barattabili o fungibili con imprese mercantili": **G. CASUSCELLI**, *Enti Ecclesiastici*, cit., p. 327 s. (che cita **S. BERLINGÒ**, *Enti ecclesiastici*, in *Il diritto, enciclopedia giuridica de «Il Sole 24 Ore»*, VI, 2008, precedentemente apparsa in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit.) nonché pp. 333 s. laddove si osserva ulteriormente che «in nessun altro campo come in questo degli enti (e delle loro attività) la libertà religiosa può fare da paravento a un composito affastellarsi d'interessi economici, di pretese di controllo sociale, d'intrecci con il potere politico, di commistione degli ordini, fino ai casi estremi del voto di scambio finalizzato a favorire la formazione (nel settore dei servizi) di potentati oligopolistici che hanno offerto un concreto esempio di "abuso della ecclesiasticità" o del richiamo (anche fraudolento) a valori e finalità religiose o culturali».

<sup>39</sup> Essendo sufficiente a qualificarsi tale la semplice sussistenza di una attività economica (avente l'«attitudine a conseguire la remunerazione dei fattori produttivi») consistente nell'offerta di beni o di servizi in un determinato mercato. Esemplicativamente, con riferimento alla nozione di "impresa" elaborata dalla giurisprudenza comunitaria, *Corte Giustizia UE 1 luglio 2008, C-49/07*.

<sup>40</sup> **A. PERRONE**, *Enti non profit e diritto dell'Unione Europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2011, p. 1.

<sup>41</sup> Per l'evoluzione della giurisprudenza europea di interesse e il suo controverso impatto sul diritto interno, si veda, anche per ulteriori riferimenti, **C. ELEFANTE**, *La "non commercialità" tributaria tra presente e futuro. Novità interpretative in materia di sgravi fiscali per attività socio-sanitarie degli enti religiosi in regime di convenzionamento con la pubblica amministrazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2019, p. 717 s.; **EAD.**, *Esenzioni fiscali ed aiuti di Stato: il recupero dell'Ici sugli immobili degli enti ecclesiastici tra difficoltà e impossibilità* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2018, p. 765 s.; **EAD.**, *Fiscaltà di vantaggio ed economia sociale religiosa nella dinamica dei rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno. Principi consolidati ed applicazioni* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2017, p. 665 s.



fattore non secondario di ridimensionamento della specialità normativa prevista dal diritto nazionale<sup>42</sup>.

Ciò significa, in sintesi, che, a fronte delle mutazioni del contesto socio-economico e politico-istituzionale e delle sollecitazioni che esse comportano e che, come visto, trovano sia pur parziale riscontro sul piano dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale, l'ordinamento si trova alle prese con un nodo di fondo, che è urgente sciogliere. Esso rimanda alla necessità di nuovi equilibri e richiede un non indifferente sforzo di revisione dell'assetto normativo esistente.

Quanto alla prima, si tratta di estendere, secondo uguaglianza, il riconoscimento del valore dell'agire economico-sociale (anche religiosamente connotato<sup>43</sup>, valutandolo quale legittima espressione di libertà, senza però rinunciare all'obiettivo di impedire il già ricordato rischio del protrarsi e dell'estendersi di forme già sperimentate (ma si può anche dire del presentarsi di nuove modalità) di un uso distorto e strumentale dello schermo della ecclesiasticità-religiosità<sup>44</sup>. Quanto al secondo, si tratta di considerare che, per poter rispondere efficacemente alla duplice esigenza che così si presenta, occorre superare le ambiguità che derivano da un meccanismo di riconoscimento che, originariamente inteso a delimitare l'area di specialità normativa dell'ente ecclesiastico-religioso nell'ottica della preservazione del legame confessionale e dell'accesso ai meccanismi economico-finanziari dedicati, ha finito, da un lato, con l'assumere e accentuare - trasferendola su di un piano ulteriore rispetto a quello originario - un'essenziale portata selettiva e, dall'altro, con l'ostacolare la piena concretizzazione delle potenzialità libertarie dello stesso art. 20 Cost., così venendo meno allo stesso obiettivo per il quale era stato predisposto.

---

<sup>42</sup> La questione può quindi venire riguardata anche dal punto di vista del rispetto delle specificità "ecclesiasticistiche" nazionali: cfr. **A. LICASTRO, A. RUGGERI**, *Diritto concordatario versus diritto eurounitario: a chi spetta la primauté? (a margine della pronuncia della Corte di Giustizia del 27 giugno 2017, C-74/16, in tema di agevolazioni fiscali per le "attività economiche" della Chiesa)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2017, pp. 18-24.

<sup>43</sup> Cfr. **F. FRENI**, *Enti ecclesiastici e associazioni etico-religiose in una "new economy" di comunione solidale. Per un'economia dal volto più umano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2015, p. 895 s.

<sup>44</sup> Questa necessità va quindi ribadita con forza anche allorquando si tratti di estendere la portata normativa della garanzia costituzionale del fine religioso-culturale, senza discriminazioni per ogni forma di attività.



In effetti, proprio l'apparente rigidità della connotazione soggettiva ecclesiastico-religiosa - che costituisce l'ipoteca di fondo dell'attuale sistema di riconoscimento civile - si dimostra, sul piano giuridico, in sostanziale distonia con l'autonoma valorizzazione del fine di religione e di culto perseguita dalla Costituzione repubblicana. Lo stesso art. 20 Cost. ci fornisce al riguardo due importanti indicazioni operative, solo apparentemente contraddittorie.

La prima ha riguardo alla relativizzazione dell'operazione di deduzione materiale del fine religioso-culturale richiesta dal vigente meccanismo di riconoscimento della religiosità civile.

Intendo dire che proprio la doverosa apertura democratico-pluralista tracciata dall'art. 20 Cost. nei confronti della soggettività metaindividuale religiosa suggerisce di considerare con maggiore disponibilità l'ipotesi che l'oggettivizzazione materiale del fine religioso-culturale non costituisca l'unica strada percorribile per perimetrarne la rilevanza giuridica. In effetti, occorre confrontarsi problematicamente con l'abitudine - suffragata da precisi dati ordinamentali - a interpretare l'art. 20 della Costituzione come se il fine di religione o di culto dovesse necessariamente passare attraverso una oggettivizzazione materiale. Secondo questa logica, c'è un fine perché c'è un'attività di un certo tipo e soprattutto perché tra quel fine e questo tipo di attività sussiste un rapporto univoco e invariabile.

Tuttavia, non è affatto detto che debba essere sempre e comunque così. In realtà, quello che stiamo considerando è rapporto che non attiene certo alla sostanza naturale delle cose ma è frutto di una opzione culturalmente situata<sup>45</sup>. Sul piano giuridico, poi, estensione e tenuta di questo rapporto dipendono dagli effetti per i quali esso viene a stabilirsi e quindi non possono essere assolutizzate.

Da questo punto di vista, è giustificato pensare che il rapporto tra fine religioso-culturale e attività tipiche delineato dalla legge n. 222 del 1985 abbia retto senza particolari difficoltà sino a quando non si è scontrato con un contesto socio-economico e culturale modificatosi sensibilmente e in cui, ad esempio, come si è visto, non sussistono più particolari remore a ritenere che l'attività imprenditoriale svolta dall'ente ecclesiastico-religioso ne comporti l'assoggettamento al diritto comune. A ciò si aggiunga il fatto che questo nuovo contesto è vieppiù movimentato da visioni religiose e culturali che, rispetto a quelle di più tradizionale

---

<sup>45</sup> Cfr. A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 158-159.





presenza nel Paese, sono meno propense a scindere in maniera così netta e assoluta religione ed economia<sup>46</sup>.

Lo scollamento tra normazione speciale e percorsi evolutivi della soggettività giuridica metaindividuale a connotazione religiosa che in questo modo viene a determinarsi<sup>47</sup>, autorizza ad affacciare l'ipotesi che il tradizionale rapporto fini-attività formalizzato nella normativa pattizia e derivata abbia per un significativo lasso di tempo assolto a una funzione apprezzabile ma che quest'ultima sia ormai per molti aspetti superata o, per meglio dire, che a essa vadano ad aggiungersi ulteriori necessità di qualificazione (per lo più riferite alle attività) che richiedono più moderni e flessibili criteri di riferimento<sup>48</sup>. Più precisamente, nell'assetto delineato dalla legge n. 222 del 1985 (che, per l'appunto, finisce per fungere da paradigma generale della ecclesiasticità-religiosità civile), la qualificazione soggettiva ecclesiastica e la distinzione attività tipiche/attività diverse sulla quale essa è fondata assolve a una funzione di perimetrazione dell'area di specialità normativa riconducibile alla rilevanza dei controlli canonici e dell'accesso alle misure economico-finanziarie ivi predisposte e ulteriori. In questa ottica, si può dire che, di là dall'immediato riferimento soggettivo, sono (o, meglio, dovrebbero essere) le attività strettamente religioso-culturali a costituire oggetto delle misure promozionali previste a

---

<sup>46</sup> In realtà, questa difficoltà coinvolge più ampiamente (ma comunque senza marcare una differenza incolmabile) la distinzione delle sfere operative, rispettivamente, del religioso e del secolare: cfr. **M. D'ARIENZO**, *I fondamenti religiosi della finanza islamica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 25 del 2012, nonché in *Diritto e religioni*, 1/2012.

<sup>47</sup> Riguardo alla difettosa presa in carico, da parte dell'ordinamento, delle istanze di riconoscimento di nuove forme del fatto religioso organizzato, tornano utili le considerazioni di **P. FLORIS**, *Le istanze di libertà collettiva e istituzionale*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA, il Mulino, Bologna, 2019, p. 147, che sottolinea le conseguenze negative derivanti dalla sopravvivenza della legge n. 1159 del 1929 e del relativo regolamento di attuazione (r.d. n. 289 del 1930), puntando l'attenzione, in particolare, sulle difficoltà incontrate dall'ordinamento nel "comprendere e riconoscere fenomeni nuovi, come quello dell'associazionismo religioso non (o non abbastanza) istituzionalizzato, che si è manifestato sul territorio italiano soprattutto negli ultimi decenni e che ha interessato, in particolare, le comunità di nuovo insediamento o formazione".

<sup>48</sup> Un'interessante manifestazione della "poliformità del fine religioso-culturale nelle trasformazioni di sistema in atto", è quella su cui si sofferma **C. ELEFANTE**, *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*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2021, p. 583 s.



favore degli enti ecclesiastici-religiosi e a fungere, legittimamente, da confine rispetto all'operare (ovvero alla rilevanza civile) dei poteri ordinamentali su di essi.

Questo nesso normativo tra il fine religioso-culturale e le attività tipiche è divenuto vieppiù inadeguato, dal momento che si traduce in un limite operativo che funge da ostacolo alla legittima aspirazione al protagonismo economico-sociale degli enti ecclesiastici (e delle rispettive confessioni) ovvero al loro ingresso nel sistema della sussidiarietà. In particolare, esso risulta distante dalle scelte di qualificazione normativa che invece caratterizzano, in termini generali, gli applicativi dell'art. 118, quarto comma, Cost.

Più precisamente, lo scarto che intercorre tra i due criteri di qualificazione giuridica (rispettivamente quello che attiene al fine religioso e quello che attiene al fine generale) opera su due livelli e può quindi essere riguardato da due distinti ma non separati punti di vista. Il primo, rimanda ai criteri attraverso i quali il legislatore verifica la meritevolezza di tutela degli enti della sussidiarietà (ovvero al contributo che essi si propongono concretamente di assicurare), valendo al riguardo la considerazione per cui il consueto criterio oggettivo-materiale (ovvero al riferimento ad ambiti di materie o settori di attività) non è autosufficiente, affiancandosi a esso requisiti e condizioni ulteriori, di portata più funzionale in quanto volti ad assicurare l'effettivo orientamento sociale dell'attività svolta e, in particolare, l'assenza del fine di lucro. Peraltro - veniamo invece al secondo punto di vista - già lo stesso criterio oggettivo-materiale vale, come vedremo, a certificare il riconoscimento di una sorta di incompatibilità ontologica tra il fine di religione e di culto (come, per l'appunto, normativamente predefinito) e i fini di interesse generale.

Il punto da sottolineare è che l'agire combinato di questi fattori porta a concepire l'ingresso degli enti nel sistema della sussidiarietà in termini eccezionali e derogatori, sicché - possiamo dire in sintesi - la veduta incompatibilità tra fini religiosi e fini generali viene parzialmente "sanata", attraverso l'introduzione di apposite deroghe all'impianto normativo generale. Il che costituisce per il legislatore una sorta di scelta obbligata, apparendo anzi logica conseguenza dell'incompatibilità presunta tra fini religiosi e fini generali, incompatibilità che, a sua volta, è favorita (e in qualche modo giustificata) dal particolare meccanismo civile di riconoscimento della religiosità/ecclesiasticità e dalla scansione attività tipiche/attività diverse sulla quale esso si fonda<sup>49</sup>. Da questo punto di

---

<sup>49</sup> In altri termini, l'opzione confluita nell'art. 1, terzo comma, del decreto (così come



vista, si può dire che la soluzione individuata dal decreto si ponga in linea con l'assetto che governa lo statuto giuridico-formale degli enti ecclesiastici<sup>50</sup>.

Atteso il fatto che, comunque, tutto ciò non impedisce agli enti ecclesiastici di mantenere una posizione consolidata all'interno delle normative attraverso le quali è data attuazione all'art. 118, quarto comma, Cost., si può quindi parlare di una ennesima dimostrazione della loro capacità di adattamento nei confronti delle sollecitazioni ordinamentali<sup>51</sup>. A fronte, cioè, della sempre più decisa tendenza all'arretramento (si può anche dire alla riconversione) del fine religioso-culturale<sup>52</sup> e al correlativo avanzare del diritto comune<sup>53</sup>, gli enti stessi trovano modo per ricollocarsi nel nuovo sistema della sussidiarietà senza perdere ma anzi mantenendo, per quello che può servire, la specialità del proprio regime disciplinare.

Ciò però comporta due ulteriori conseguenze sulle quali merita attirare l'attenzione. Anzitutto, il fatto che l'accesso alla legislazione promozionale si spieghi non già per il fine religioso-culturale (normativamente declinato e) perseguito quanto per l'attività diversa svolta rappresenta, per l'ente, una sorta di tradimento della sua natura/identità (normativa), aprendo la strada al rischio di un uso improprio della ecclesiasticità civile e del prodursi degli sviamenti e dei fenomeni distorsivi a cui abbiamo già fatto riferimento. Ma, soprattutto, la doverosità dell'opzione legislativa - nel senso sopra precisato - impedisce

---

nell'art. 4, terzo comma, del Codice del Terzo settore) è coerente con le scelte di fondo o comunque con l'atteggiamento che caratterizza il legislatore della riforma per quanto specificamente attiene alla (solo) parziale considerazione del valore sociale del fatto religioso e quindi suggerisce di focalizzare l'attenzione proprio su tale presupposto.

<sup>50</sup> "L'inquadramento richiamato conferma così ancora una volta il principio che ciascun ente religioso soggiace in via primaria al proprio ordinamento costitutivo, oltre che ad uno o più ordinamenti funzionali specifici, così che l'assoggettamento degli enti religiosi a una pluralità di ordinamenti è da considerarsi una caratteristica peculiare di questo settore": così **A. BETTETINI**, *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto. Profili giuridici*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, p. 163.

<sup>51</sup> **M.C. FOLLIERO**, *Enti ecclesiastici tra continuismo e ristrutturazioni: statuto giuridico, visioni e narrazioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2014, p. 347 ss..

<sup>52</sup> "il fine di religione o di culto [...] si avvia ad essere riassorbito nella più generale rilevanza assunta dai fini di solidarietà": così **A. VITALE**, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., p. 330.

<sup>53</sup> **M.C. FOLLIERO**, *Enti religiosi*, cit., pp. 242-243; **A. MANTINEO**, *Il Codice del terzo settore: punto di arrivo o di partenza per la palinogenesi degli enti religiosi?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27 del 2018, particolarmente p. 18 s.



allo stesso legislatore di cogliere appieno l'incombenza di tale rischio e quindi di porre in essere i necessari correttivi.

E qui veniamo alla seconda, non meno rilevante, indicazione operativa che ci proviene dall'art. 20 Cost. Essa rimanda al tema della individuazione del suo contenuto garantista in rapporto alla necessità di interpretare correttamente ragioni e portata della specialità normativa che caratterizza lo statuto giuridico degli enti. Perché poi, sembra da escludere che la garanzia posta dall'art. 20 Cost. sia di per sé tale da legittimare gli enti ecclesiastici-religiosi ad accedere alle prerogative derivanti dall'accesso agli applicativi della sussidiarietà mantenendo ferma nella sua interezza la specialità del proprio statuto giuridico<sup>54</sup>.

In altri termini, non sembra che la strada della specialità sia l'unica praticabile. Essa è semmai da considerare quale conseguenza dell'ipoteca legislativo-pattizia di fondo che disegna per il fine religioso-culturale una rigorosa e invalicabile predefinizione di campo, ritagliata su criteri oggettivo-materiali.

Questi presupposti continuano a ostacolare un più compiuto e coerente approccio al tema del rapporto tra fini religiosi e fini generali, alimentando una difficoltà di impostazione che non può non ripresentarsi allorché si passi più concretamente a considerare l'impresa sociale di cui al d.lgs. n. 112 del 2017.

## **6 - L'incontro/scontro normativo tra ente ecclesiastico-religioso e impresa sociale. In particolare, il fine religioso-culturale quale grande assente del d.lgs. n. 112 del 2017. Ragioni e ricadute disciplinari**

Riprendiamo ora la definizione di impresa sociale di cui all'art. 1, primo comma, del decreto. Se ne deduce che possono fregiarsi di tale qualifica e accedere al relativo regime giuridico tutti gli enti privati che esercitino in via stabile e principale un'attività di impresa di interesse generale<sup>55</sup>, senza scopo di lucro (soggettivo)<sup>56</sup>, per finalità civiche, solidaristiche e di utilità

---

<sup>54</sup> Cfr. **A. VITALE**, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 161-162.

<sup>55</sup> L'adozione di un metodo produttivo imprenditoriale, nello svolgimento delle attività di interesse generale, costituisce quindi condizione necessaria (e in effetti qualificante) della nozione di impresa sociale.

<sup>56</sup> Per un inquadramento del requisito in rapporto agli ulteriori previsti dal decreto, può qui bastare il riferimento a **G. MARASÀ**, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *Le nuove leggi civili*



sociale. È altresì richiesto che nello svolgimento delle suddette attività siano adottate “modalità di gestione responsabili e trasparenti” e venga favorito “il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività”<sup>57</sup>.

Tra gli aspetti meno chiari della definizione normativa va annoverato quello che concerne significato e ruolo delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e cioè il rapporto che intercorre tra di esse e lo svolgimento, senza fini di lucro, delle attività di interesse generale di cui al successivo art. 3 del decreto. I dubbi derivano dal fatto che tali finalità non sembrano dotate di un’autonoma rilevanza giuridica, dal momento che non sembrano esprimere “alcun ulteriore e positivo vincolo giuridico di ordine funzionale” rispetto alle attività e agli ulteriori requisiti previsti.

Ciò però non vuol dire che il richiamo contenuto nell’art. 1, primo comma, costituisca una inutile ridondanza. Anzi, proprio l’avvertita necessità di procedere a una elencazione delle attività di interesse generale dimostra che è possibile che non vi sia piena coincidenza tra il complesso delle attività istituzionali dell’ente (quelle cioè che ne delineano la finalità generale e quindi il profilo soggettivo) e le più specifiche attività che, per l’appunto, l’ordinamento considera in un certo momento e per determinati effetti (l’inclusione nell’alveo del Terzo settore-impresa sociale) come di interesse generale. Non è affatto detto, in altri termini, che le attività espressamente considerate come di interesse generale, dovendo risultare in un rapporto di congruenza<sup>58</sup> con il fine istituzionale dell’ente debbano anche esaurirne tutte le possibili proiezioni operative.

---

*commentate*, 3, 2018. Allo stesso Autore si rimanda per la generale distinzione fra lucro oggettivo e lucro soggettivo (G. MARASÀ, *Le società senza scopo di lucro*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 83 s.). Merita sottolineare sin da ora che, come si avrà modo di vedere ulteriormente in seguito, nella nuova disciplina dell’impresa sociale il divieto di lucro soggettivo subisce una significativa attenuazione (di “novità più vistosa” della disciplina riformata parlano al riguardo R. DI RAIMO, C. MIGNONE, *Strumenti di finanziamento al Terzo settore e politiche di intervento locale nella ‘società inclusiva’ europea (Dalla filantropia alla finanza alternativa)*, in *Giustizia civile*, I, 2017, p. 175, che peraltro sottolineano che “non si tratta di una novità assoluta”).

<sup>57</sup> Qui siamo forse dinanzi non tanto a un elemento che caratterizza la nozione normativa di impresa sociale quanto a un onere di disciplina, peraltro altrettanto condizionante. Lo conferma indirettamente il successivo art. 2 del decreto, laddove esso si limita ad affermare che «[l]’impresa sociale esercita in via stabile e principale una o più attività», senza riproporre il riferimento alle modalità di gestione e al coinvolgimento dei lavoratori.

<sup>58</sup> Di un rapporto di congruenza che viene in tal modo a delinearsi tra il profilo





Sotto questo profilo, si può dire che l'ampiezza (se non la genericità) delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale (che aiutano a qualificare soggettivamente l'ente) viene precisata (ma non esaurita) attraverso il criterio delle attività di interesse generale, le quali invece stanno a indicare (nell'ambito delle finalità istituzionali dell'ente) la specifica finalità (sociale) perseguita, ai sensi del decreto e quindi nella prospettiva dell'assunzione della qualifica normativa di impresa sociale.

E quindi: nell'economia complessiva della definizione contenuta nell'art. 1, primo comma, del decreto il riferimento alle finalità istituzionali (se si preferisce alla generale connotazione soggettiva dell'ente) risponde a un criterio di genericità e maggiore larghezza, dal momento che, in buona sostanza, è l'attività di interesse generale svolta, unitamente agli ulteriori criteri oggettivo-funzionali indicati dal decreto (fondamentalmente, l'assenza del fine di lucro ma anche il carattere stabile e prevalente dell'attività stessa) ad assumere un ruolo decisivo. Ferma restando la generale finalità istituzionale dell'ente, è cioè l'attività di interesse sociale svolta che consente al legislatore di asseverare normativamente il contributo degli enti che aspirino a fregiarsi della qualifica di impresa sociale.

Anche in questo caso quindi (proprio come accade *mutatis mutandis* nel caso della declinazione normativa del fine religioso-culturale di cui all'art. 20 Cost. in relazione al riconoscimento civile dell'ente ecclesiastico-religioso), riemerge uno scarto significativo tra la socialità, secondo legalità costituzionale, dell'iniziativa economica privata e la qualifica normativa di impresa sociale. Da questo punto di vista, si può riprendere l'osservazione affacciata in precedenza, secondo cui è certo possibile

---

soggettivo e quello teleologico e oggettivo, con specifico riferimento alla generale definizione di cui alla legge delega n. 106 del 2017 - ma con argomentazione estensibile alla nozione che ci occupa - parlano opportunamente, pur non senza qualche riserva contenutistica, **P. CONSORTI, E. ROSSI, L. GORI**, *Diritto* cit., p. 74 nonché, per un quadro aggiornato delle attività di interesse generale anche riguardo al rapporto tra principalità e secondarietà/strumentalità, *ivi*, 89 s.). Tanto premesso, il punto da sottolineare è che questa congruenza non dovrebbe essere intesa in senso statico, come se potesse essere definita e cristallizzata in una definizione normativa univoca e immutabile, ma in senso dinamico e cioè tenendo conto dell'evolversi della realtà socio-economica e dei bisogni che essa di volta in volta restituisce. D'altra parte - pur considerando, anche qui, le legittime perplessità che possono derivarne - l'elenco delle attività di interesse generale è non solo particolarmente ampio e articolato ma soprattutto è suscettibile di venire aggiornato periodicamente (e verosimilmente ampliato) con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti (si veda l'art. 2 d.lgs. n. 112 del 2017).



guardare alla normativizzazione dell'impresa sociale (e, più in generale, del Terzo settore) quale tentativo di valorizzazione dei principi di pluralismo e sussidiarietà senza però dimenticare che si tratta pur sempre di una apertura pragmatica verso l'apporto di un mercato sociale che si immagina in grado di sostituire le istituzioni pubbliche nello svolgimento di attività che queste ultime ritengono di non poter essere più in grado di sostenere<sup>59</sup>.

Di là di ciò, va sottolineato come, in questo contesto, l'omissione del fine religioso nella formulazione dell'art. 1, primo comma, del decreto sia tutt'altro che casuale. Attesa la sua vigente declinazione normativa, infatti, il fine di religione e di culto che caratterizza l'ente ecclesiastico-religioso non può *di per sé* essere in grado di supportare lo svolgimento, da parte di quest'ultimo, in via esclusiva o prevalente delle attività di interesse generale. E ciò spiega agevolmente il perché del fatto che, da un lato, l'accesso alle prerogative previste dal decreto sia riservata ai soli "enti religiosi civilmente riconosciuti" e, dall'altro, ciò avvenga "limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'art. 2".

In sintesi, forse provocatoriamente, potremmo dire che il legislatore della riforma continua a ritenere l'ente religioso civilmente riconosciuto meritevole di considerazione non già per il fine istituzionale (che, si badi bene, è pur sempre un fine ideale) perseguito ma proprio per il fatto che lo speciale riconoscimento della religiosità civile (che deriva dal riscontro della sussistenza di quel fine) costituisce garanzia del fatto che le attività extraecclesiastiche/di interesse generale svolte dall'ente restino ben distinte e separate da quelle così dette tipiche.

In questo senso, la definizione normativa di impresa sociale riprende e mette a frutto la rigida definizione di campi materiali che è alla base della vigente traduzione operativa del fine di religione e di culto, costituzionalmente tutelato. Ribadendo in tal modo una sorta di incompatibilità ontologico-categoriale tra fini-interessi generali e fini-interessi religiosi.

Naturalmente, però, nell'accedere alla disciplina del decreto i nostri enti portano con sé la specialità di regime che li contraddistingue e che richiede deroghe e adattamenti dedicati. Ne derivano incongruenze sistematiche, ambiguità disciplinari e imbarazzi interpretativi di non facile soluzione, che finiscono, in ultima analisi, con l'alimentare il rischio del

---

<sup>59</sup> Per un riferimento al riguardo, da un particolare angolo visuale, A. CETRA, *Impresa sociale vs. impresa socialmente responsabile. Prove di avvicinamento tra terzo e secondo settore*, in *Oltre la pandemia* cit., p. 244.



prodursi di quegli stessi sviamenti e trasformismi che invece si vorrebbero evitare.

Vediamo di seguito alcuni tra gli esempi che a me paiono più significativi.

### **7 - Il ramo impresa sociale dell'ente ecclesiastico-religioso civilmente riconosciuto. La confermata esclusione delle attività secondarie e strumentali dall'ambito applicativo del decreto**

A norma, quindi, dell'art. 1, primo comma, del d.lgs. n. 112 del 2017, gli enti ecclesiastici (ovvero religiosi) civilmente riconosciuti possono avvalersi della disciplina di favore prevista dallo stesso decreto<sup>60</sup>:

a) "limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'art. 2» (ovvero delle attività di interesse generale)" e

b) "a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o di 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, comma 4".

Quanto al profilo *sub a)*, vale ciò che si è detto poc'anzi e cioè, in buona sostanza, che la limitazione prevista dalla disposizione si collega a una scelta discrezionale e tutto sommato legittima del legislatore, il quale però, muovendo da tale presupposto, certifica (anzi, si può dire, è costretto a prendere atto di) quella sorta di incompatibilità ontologica tra interessi religiosi e interessi generali, che è alla base dello speciale riconoscimento civile della ecclesiasticità-religiosità degli enti, e ne impedisce l'inclusione *sic et simpliciter* tra gli enti del Terzo settore (ovverosia tra le imprese sociali). A ciò possiamo ora aggiungere che nel caso del ramo impresa sociale dell'ente ecclesiastico l'effetto di irrigidimento del rapporto fini-attività si fa più evidente e condizionante rispetto a quanto è dato riscontrare a proposito della figura dell'ente del Terzo settore.

Alludo al fatto che il d.l. n. 108 del 2021 («*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture*

---

<sup>60</sup> A. FUCCILLO, *Gli enti religiosi nel «terzo settore» tra la nuova impresa sociale e le società di benefit*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/2018, p. 341 s.



*amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure»*, convertito in legge e modificato dalla legge n. 108 del 30 luglio 2021) non estende al ramo impresa sociale dell'ente religioso la previsione - che l'art. 66 del d.l. n. 77 del 2021 aggiunge invece all'art. 1, terzo comma, del CTS - relativa all'esercizio delle attività secondarie e strumentali. Fermo restando che anche nello specifico caso del ramo impresa sociale dovrebbe comunque valere il vincolo della necessaria previsione nel regolamento dedicato e il limite di cui al d.m. n. 107 del 2021<sup>61</sup>, a differenza di quanto accade nel caso del ramo Terzo settore dell'ente ecclesiastico<sup>62</sup> le attività secondarie e strumentali del ramo impresa sociale dell'ente ecclesiastico restano quindi escluse dalla disciplina del decreto n. 112 del 2017.

Amnesso che non sia frutto di una mera disattenzione, la mancata estensione al ramo impresa sociale della previsione di cui all'art. 66 del d.l. n. 77 del 2021 è difficilmente spiegabile<sup>63</sup>. Si può però dire che essa costituisca riflesso della distanza che, nell'ottica del legislatore, intercorre tra il fine religioso e il fine di interesse generale, distanza che è maggiormente avvertita laddove quest'ultimo sia perseguito attraverso un'attività di impresa.

## 8 - Il regolamento del ramo e il patrimonio destinato

Il peso del condizionamento derivante dall'irrigidimento del rapporto fini-attività sotteso al riconoscimento civile dell'ente ecclesiastico si fa sentire anche per riguardo alle condizioni indicate *sub b)*, le quali in effetti, oltre ad alimentare incertezze di coordinamento sistematico, non risultano sempre di agevole interpretazione.

---

<sup>61</sup> Si tratta del «Regolamento ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore), concernente l'individuazione di criteri e limiti delle attività diverse.».

<sup>62</sup> Laddove, in ragione della citata novella legislativa, le attività secondarie e strumentali - in quanto, beninteso, afferenti al ramo stesso - sono ammesse alla disciplina del Codice.

<sup>63</sup> Secondo **A. PEREGO**, *Le attività diverse e il patrimonio destinato degli enti religiosi civilmente riconosciuti. (Note a margine di recenti integrazioni alle norme sul Terzo settore)*, in *Terzjus. Osservatorio* cit., 31 agosto 2021, p. 4, «“non vi può essere dubbio alcuno sul fatto che anche l'attività d'impresa di interesse generale” che gli enti religiosi “esercita[no] in via stabile e principale” e che costituisce l'oggetto del loro ramo possa accompagnarsi ad attività secondarie diverse, sempre a condizione che i ricavi della prima “siano superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi del ramo di impresa sociale” (art. 2, terzo comma, d.lgs. n. 112 del 2017)».



Quanto al regolamento del ramo, vale anzitutto ricordare come esso, al pari dell'atto di costituzione del patrimonio destinato, sia soggetto al rispetto delle prescrizioni, anche statutarie, che soprassedono alla gestione patrimoniale dell'ente ecclesiastico e, in particolare, delle disposizioni in tema di controlli canonici. Sul piano dei contenuti, poi, il punto di partenza consiste nel riconoscere che per esplicita previsione normativa il regolamento (per il quale sembra coerente discorrere di una proiezione dell'autonomia confessionale costituzionalmente garantita<sup>64</sup> ma anche, più ampiamente, di una autonomia organizzativa derivante dalla connotazione religiosa dell'ente, la quale quindi rimanda alla tutela del fine religioso-culturale di cui all'art. 20 Cost. ovvero, in ultima analisi, al principio della distinzione degli ordini, dinamicamente intesa<sup>65</sup>) sia tenuto a recepire formalmente le norme del Decreto, a cominciare da quelle per le quali esso non prevede deroghe esplicite. Ciò appare coerente con la previsione che vede nell'adozione del regolamento una condizione necessaria per l'accesso alle prerogative previste dallo stesso decreto ma allo stesso tempo aiuta a capire come la medesima previsione rischi di rappresentare un elemento non secondario di complicazione nella concreta individuazione della disciplina che regola lo svolgimento delle attività di impresa sociale dell'ente, in maniera comunque tale da conciliare il doveroso rispetto delle disposizioni ritenute inderogabili e la specificità della condizione degli enti ecclesiastici-religiosi.

L'elemento di criticità risiede non già nella necessità di un adattamento disciplinare (adattamento che in effetti si giustifica con la peculiarità soggettivo-finalistica e strutturale dell'ente ecclesiastico) ma

---

<sup>64</sup> In argomento, ampiamente, **A. GIANFREDA**, *L'autoregolamentazione: questioni ecclesiasticistiche*, in *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di A. GIANFREDA, M. ABU SALEM, Libellula edizioni, Tricase, 2018, pp. 206-209, che propende per una univoca considerazione del regolamento come espressione di autonomia confessionale, per ragioni che muovono dal rilievo per cui, in buona sostanza, le prerogative riconosciute agli enti religiosi civilmente riconosciuti implicano il riferimento agli enti collegati strutturalmente a una confessione religiosa.

<sup>65</sup> Si noti che la precisa individuazione del fondamento garantista dell'autonomia regolamentare dell'ente religioso che acceda al regime dell'impresa sociale è condizionata dalla risposta che si ritiene preferibile rispetto al quesito riguardante la predefinizione dei soggetti coinvolti dal riferimento normativo agli «enti religiosi civilmente riconosciuti». Il più ampio riferimento all'art. 20 Cost. vale infatti laddove si ritenga che rientrino nella nuova definizione normativa (e debbano quindi essere ammessi al regime dell'impresa sociale) anche enti a connotazione genericamente religiosa (ovvero non confessionale), i quali pure possono contare - in ragione della più ampia portata sistematica del principio del rispetto della finalità e della struttura dell'ente - di una garanzia di preservazione della propria identità religiosa.





nella circostanza che tale adattamento debba trovare riscontro in una autoregolamentazione intradata entro i limiti di coordinate normative predefinite che però nella loro apparente puntualità sono tutt'altro che chiare. In particolare, viene difficile conciliare le specifiche disposizioni normative sparse nel decreto con la clausola generale contenuta nel suo art. 1, terzo comma, laddove si stabilisce che il regolamento debba sì recepire le norme dello stesso decreto ma *“ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità”* dell'ente.

La previsione generale dell'art. 1, terzo comma, lascia in effetti aperto qualche dubbio interpretativo, dal momento che si esprime in termini che possono sembrare persino contraddittori. E infatti, da una parte si ipotizza l'esistenza di una distinzione tra previsioni da recepire obbligatoriamente e previsioni invece per le quali tale recezione non è prevista ma, per l'altro, si fa salva *«in ogni caso»* (e quindi, si può pensare, anche laddove si tratti di previsioni non derogabili) struttura e finalità dell'ente ecclesiastico. Nell'essenza i dubbi riguardano l'eventualità che si diano deroghe non previste espressamente dal decreto ma rimesse all'autonomia dell'ente.

È quindi lo stesso decreto a prevedere che alcune disposizioni non si applichino all'ente ecclesiastico o che possano essere da esso derogate. In particolare, il decreto prevede che l'ente ecclesiastico debba adeguarsi alle prescrizioni in tema di requisiti degli amministratori (art. 7), di non discriminazione (art. 8), di nomina degli amministratori e degli organi interni di controllo; prevede invece che esso non sia tenuto ad assumere la denominazione di impresa sociale (art. 6, secondo comma), né al rispetto degli obblighi relativi alla partecipazione dei lavoratori e degli *stakeholders* (art. 11, quinto comma) e degli obblighi di devoluzione del patrimonio (art. 12, quinto comma) e che sia sottratto alla piena operatività della disciplina relativa al caso di trasformazione e fusione nonché alla liquidazione coatta amministrativa (art. 14, sesto comma) e alla disciplina relativa all'impiego di volontari (art. 13).

A fronte di tali indicazioni normative, non è facile, in particolare, stabilire quale sia il margine di manovra del regolamento non solo rispetto a disposizioni che non siano espressamente definite come derogabili ma anche, più radicalmente, nei confronti di disposizioni che diversamente appaiano del tutto inderogabili. Si potrebbe infatti sostenere che la generale clausola di salvaguardia della struttura e della finalità riguardi anche tali ultime ipotesi, così potendo dare vita a ulteriori deroghe rispetto a quelle per così dire tipizzate. In effetti, si è affacciata l'idea della plausibilità di una duplice opzione interpretativa, rispettivamente



“chiusa” o “aperta”, della previsione contenuta nell’art. 3, primo comma, del decreto<sup>66</sup>.

Di là dalla conclusione che si ritenga di dover accogliere, resta il fatto che, nella loro apparente perentorietà, alcune delle indicazioni testé ricordate possono denotare una difettosa presa in carico dell’esigenza di lasciare impregiudicata “*in ogni caso*” (come espressamente richiesto dallo stesso art. 1, primo comma, del d.lgs. n. 112 del 2017), la struttura e la finalità dell’ente ecclesiastico-religioso, ciò che rileva con immediata evidenza con riferimento all’obbligo della democraticità disposto dall’art. 8<sup>67</sup>. Allo stesso tempo, volendo esemplificare, non è affatto detto che, a prescindere dall’inesistenza di un obbligo in tal senso, non sia dato

---

<sup>66</sup> Si veda **P. CONSORTI**, *Questioni di diritto patrimoniale canonico. Alcune riflessioni a partire dagli adempimenti conseguenti alla riforma italiana in materia di Terzo settore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 10 del 2019, p. 23, che evidenzia «la plausibilità di due interpretazioni apparentemente contraddittorie. La prima di queste segue una linea molto stretta e assoggetta gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti a tutte le norme di diretta applicazione stabilite dalla riforma, quindi con la sola eccezione delle deroghe espressamente previste»; la seconda «ugualmente giustificata [...] - per così dire - più ‘aperta’, fondata sul presupposto che il legislatore abbia espressamente previsto le sole deroghe che ha ritenuto necessario esplicitare, senza cioè prendere in esame tutti i casi in cui l’esigenza di rispetto della struttura e delle finalità dell’ente religioso potrebbe ugualmente essere richiamata. Accedendo a questa soluzione interpretativa, i regolamenti potrebbero presentare ulteriori deroghe rispetto a quelle già ammesse dalla legge, motivate dall’osservanza del principio concordatario che subordina l’applicazione delle leggi italiane al rispetto della loro struttura e finalità». Nel motivare la sua preferenza per la prima delle opzioni individuate, l’A. (che, quanto alla seconda opzione, si riporta alle osservazioni di **L. SIMONELLI**, *La riforma del Terzo settore e gli enti religiosi: il ramo e il regolamento*, in *Ex lege*, 4/2016, p. 22 s.), osserva che «[q]uesta seconda interpretazione offre alcuni vantaggi in termini di autonomia regolamentare e quindi di garanzia della specialità degli enti religiosi, ma presenta anche molte debolezze, perché rende quasi impossibile valutare con sufficiente certezza giuridica la legittimità di deroghe proposte dai singoli regolamenti, che di fatto potrebbero anche vanificare la necessità stessa di darsi regolamenti *ad hoc*. Inoltre, resterebbe da capire quale soggetto potrebbe nel caso valutare la legittimità di certe deroghe regolamentari, specialmente quando fossero giustificate con la necessità di rispettare norme religiose, o comunque afferenti all’ordine della Chiesa e non dello Stato.». Per un quadro dettagliato dei contenuti del regolamento di ramo, in rapporto alle varie prescrizioni del Codice del Terzo settore e del decreto sull’impresa sociale, **A. GIANFREDA**, *L’autoregolamentazione: questioni ecclesiasticistiche*, cit., p. 214 s., ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>67</sup> Con riferimento alle analoghe previsioni contenute nel Codice del Terzo settore, si veda, quanto alla democraticità, **P. FLORIS**, *Enti religiosi e riforma*, cit., p. 429, e, quanto alla non discriminazione, **P. CONSORTI**, *Questioni di diritto*, cit., p. 24, nota 57. Per ulteriori approfondimenti rispetto a quanto segnalato nel testo, rinvio a **G. D’ANGELO**, *Declinazioni giuridiche*, cit., p. 246.



rinvenire, in specifiche ipotesi, un qualche interesse dell'ente ecclesiastico a prevedere forme di coinvolgimento di eventuali prestatori d'opera nello svolgimento delle attività di interesse generale svolte. E, qui, potremmo aggiungere sarebbe forse più consono discorrere non già di una deroga ma di una doverosa specificazione della prescrizione normativa.

Il d.l. n. 77 del 2021 sembra invece avere risolto gran parte delle questioni poste dalla originaria previsione relativa alla doverosa costituzione del patrimonio destinato. In particolare, nella formulazione derivante dall'art. del d.l. n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 2021, l'art. 1, terzo comma, del d.lgs. n. 117 del 2017 dispone conclusivamente che

“[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 rispondono nei limiti del patrimonio destinato. Gli altri creditori dell'ente religioso civilmente riconosciuto non possono far valere alcun diritto sul patrimonio destinato allo svolgimento delle attività di cui al citato articolo 2”.

Di là della precisazione relativa alla necessaria indicazione nel regolamento, anche con atto distinto a esso allegato dei beni che compongono il patrimonio destinato (indicazione che riveste una importanza centrale ma che può dirsi non rappresentare una vera e propria novità<sup>68</sup>), l'integrazione normativa assume particolare significato in relazione alla specificazione del relativo regime disciplinare.

Per tale riguardo, infatti, la novella interviene a sciogliere un nodo interpretativo di tutto rilievo, che aveva alimentato posizioni diversificate quanto alla sussistenza di un vero e proprio effetto di segregazione del

---

<sup>68</sup> «In sede di costituzione del ramo da parte dell'ente religioso, sarà dunque necessario provvedere **all'individuazione formale, chiara e univoca dei beni e dei rapporti giuridici ricompresi nel patrimonio destinato, i quali dovranno risultare dal regolamento del ramo medesimo**, adottato nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata, o in atto distinto a esso collegato. Al deposito nel RUNTS o nel caso del ramo di impresa sociale nel Registro delle imprese, del regolamento e del suo eventuale allegato è condizionato il prodursi dell'effetto segregativo»: **A. PEREGO**, *Le attività diverse*, cit., particolarmente p. 8-9, neretto testuale, cui si rimanda per un'analisi di dettaglio dell'onere in questione. Specificamente dedicato all'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore, è **ID.**, *Commento all'articolo 14*, in *Il Registro unico nazionale del Terzo settore. Commento al d.m. 15 settembre 2020, n. 106*, a cura di **A. FICI, N. RICCARDELLI**, *Quaderni di Terzjus Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale*, Napoli, 2021, p. 157 s.



patrimonio destinato<sup>69</sup>. In ragione della novella legislativa, viene ora a chiarirsi esplicitamente che l'ente ecclesiastico risponde per le obbligazioni contratte in relazione alle attività di impresa sociale "nei limiti del patrimonio destinato" e che quest'ultimo, a sua volta, resta inattaccabile da parte degli altri creditori dell'ente (ovverosia dei creditori dello stesso in relazione alle sue attività diverse da quelle di impresa sociale).

Si tratta quindi di soluzione (derogatoria rispetto alla previsione generale dell'art. 2740 c.c.) che delinea "un regime di responsabilità per le obbligazioni contratte nell'esercizio delle attività diverse più favorevole del passato"<sup>70</sup> e che è intesa precipuamente a proteggere le attività

---

<sup>69</sup> Per una lettura del patrimonio destinato come produttivo di un effetto segregativo opponibile ai soggetti terzi, nel senso fatto proprio dalla novella legislativa che ci occupa, con specifico riferimento al ramo impresa sociale, **A. FUCCILLO**, *L'impresa sociale*, cit., p. 116, secondo cui "la similitudine è evidente con i patrimoni destinati ad uno specifico affare previsti per le società di cui all'art. 2447-bis ss. c.c.", nonché, più in generale, **P. FLORIS**, *Enti religiosi e riforma*, cit., p. 18 s.; **R. FRIGENI**, *Regole di governance ed enti religiosi nella riforma del terzo settore*, in *Enti religiosi e Riforma del Terzo settore* cit., p. 337; Pur ritenendo "problematica", stante il rischio di una sostanziale mutazione dell'ente ecclesiastico ramo impresa sociale in ente commerciale, l'ipotesi della segregazione, ritiene che ci si trovi "di fronte ad un falso problema, nel senso che l'apparente lacuna normativa si può in realtà risolvere in via interpretativa facendo leva sulla natura dell'ente ecclesiastico e/o religioso e sui principi generali che ne ispirano la disciplina nell'ordinamento italiano", **P. CAVANA**, *Gli enti ecclesiastici nel processo di riforma del Terzo settore*, in *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, cit., p. 43. Richiama altresì il "principio costituzionale di non ingerenza statale" nelle attività di religione e di culto, che verrebbe leso laddove fosse possibile aggredire i beni destinati al loro svolgimento, **A. CHIANALE**, *Appunti sui finanziamenti bancari agli enti religiosi operanti come impresa sociale e nel Terzo settore: la separazione patrimoniale*, in *Rivista di diritto bancario*, 2020, p. 543 s. Per differenti opinioni, **A. PERRONE**, **V. MARANO**, *La riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici: un rischio, un costo o un'opportunità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit. n. 35 del 2018, pp. 6-7; **I. BOLGIANI**, *Gli effetti della riforma del terzo settore in materia di «enti religiosi civilmente riconosciuti»*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 61. Sull'„incerta qualificazione" dell'istituto, sempre in riferimento alla fase antecedente alla novella legislativa, **A. BETTETINI**, *Riflessi canonistici della riforma del Terzo settore*, in *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, cit., p. 38.

<sup>70</sup> Così **P. CAVANA**, *Gli enti ecclesiastici*, cit., p. 54, che intravedendo questa possibilità già nell'impianto originario della disposizione ne segnalava l'importanza per la valutazione dei vantaggi offerti dalla prospettiva del ramo impresa sociale. Secondo l'autore (p. 55), sul piano canonistico i vantaggi della separazione patrimoniale, poi garantiti dalla novella che ci occupa (ovvero, più ampiamente, del ramo impresa sociale) "sono evidenti: a) la piena tutela della propria identità strutturale e finalistica dettata dal *Codex* e dal diritto propri, assicurata dalla normativa concordataria (legge n. 222 del 1985); b) la salvaguardia delle proprie regole di funzionamento interno e del collegamento con l'ordinamento canonico attraverso la rilevanza civile dei controlli canonici, che assumono non mero valore statutario ma legale (valore di legge e



caratterizzanti dell'ente, ponendosi quale ulteriore proiezione del doveroso rispetto della struttura e della finalità degli enti ecclesiastici.

E quindi, riprendendo le fila del discorso, si può sottolineare nuovamente come l'accesso dell'ente ecclesiastico al regime previsto dal d.lgs. n. 112 del 2017 richieda una serie di adattamenti, i quali a loro volta sono da rapportare alla opportunità (e talora alla necessità) della previsione di particolari vincoli di conformazione intesi precipuamente a tutelare l'effettivo orientamento a interesse generale delle attività promosse dal decreto. La circostanza - che, per la verità, non appare di per sé in contrasto con la salvaguardia costituzionale del fine di religione e di culto né con il principio di autonomia confessionale, dal momento che si tratta pur sempre di disciplinarne specifiche proiezioni civili - pone una non secondaria questione di preservazione dell'identità confessionale dell'ente, che rileva anche all'interno dell'ordinamento religioso e, specificamente, del diritto canonico<sup>71</sup>.

Sta di fatto che, con questi presupposti, la sottolineatura del possibile "scontro di specialità" determinato dall'inclusione dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto nell'alveo della riforma è in effetti pertinente<sup>72</sup>. Uno scontro che, mi pare, è comunque, allo stato, inevitabile in quanto figlio della rigidità che accompagna le categorizzazioni soggettive implicate, a cominciare da quella che attiene agli enti ecclesiastici, e che quindi segnala l'urgenza di ripensare in senso più elastico e adattivo il rapporto tra soggetti, fini e attività.

---

opponibilità ai terzi: art. 18 legge n. 222 del 1985), la garanzia che il sistema dei controlli canonici e le forme di collegamento ivi previste (diritto proprio) valgano anche nell'esercizio delle attività di Terzo settore di natura commerciale (d.m. n. 106 del 2020)".

<sup>71</sup> Osservazioni problematiche al riguardo in **P. CONSORTI**, *Questioni di diritto patrimoniale* cit., p. 18 s.. È pur vero, d'altra parte, che le previsioni del diritto comune statale hanno trovato significativo riscontro presso l'ordinamento confessionale, alimentandone o comunque rafforzandone i processi di rinnovamento interni: cfr. **M.C. FOLLIERO**, *Enti ecclesiastici*, cit.; **P. CAVANA**, *Gli enti ecclesiastici*, cit., p. 31 s., p. 59 s.

<sup>72</sup> **P. CONSORTI**, *Questioni di diritto patrimoniale*, cit., p. 24, secondo cui tale scontro «pone delicate questioni di coerenza, in quanto si tratta di regole inderogabili che inevitabilmente si riflettono sul profilo soggettivo dell'ente ecclesiastico, e che in molti casi potrebbero interferire con la loro natura ecclesiastica». L'A. si sofferma diffusamente su una serie di profili che pongono non pochi problemi di coerenza, menzionando tra gli altri gli inconvenienti che derivano dal nuovo regime di responsabilità amministrativa dell'ente.





## 9 - L'ipotesi (non così scontata) della costituzione di una impresa sociale autonoma

Sembra trovare largo seguito, anche tra gli ecclesiasticisti, l'idea secondo cui la costituzione di un apposito ramo non rappresenti l'unica strada percorribile dall'ente ecclesiastico che intenda avvalersi della nuova disciplina dell'impresa sociale (ma analogo discorso viene fatto per l'accesso alla disciplina del Codice del Terzo settore), dal momento che sarebbe anche possibile dare vita a una autonoma figura tra quelle contemplate nello stesso d.lgs. n. 112 del 2017<sup>73</sup> ovvero "a un ente civile strumentale, separato e autonomo, in qualche modo collegato con l'ente ecclesiastico mediante apposite clausole statutarie"<sup>74</sup>. In particolare, si è ventilata la possibilità che l'ente ecclesiastico "dia vita a una s.p.a. o ad una s.r.l unipersonale per la gestione dell'attività d'impresa d'interesse generale"<sup>75</sup> o venga a configurarsi "come "capogruppo" di ETS e imprese sociali giuridicamente distinte, ma soggette al suo controllo mediante la nomina dei relativi amministratori"<sup>76</sup>.

L'individuazione di una strada alternativa rispetto a quella delineata dall'art. 3, primo comma, del decreto corrobora l'ipotesi che l'accesso alla riforma possa costituire un'importante opportunità di crescita per gli enti ecclesiastici-religiosi e induce a soffermarsi comparativamente su vantaggi e svantaggi delle opzioni in campo, per poi suggerire<sup>77</sup> criteri di orientamento nella scelta che l'amministratore dell'ente di volta in volta interessato è chiamato a compiere.

---

<sup>73</sup> Si tratterebbe in ipotesi di una impresa sociale "religiosamente caratterizzata" ovvero di una figura codificata dal decreto n. 117 del 2017 "caratterizzata però dall'adesione a ideali religiosi: quello che forse potremmo definire un ETS/IS di tendenza": **A.G. CHIZZONITI**, *La riforma del Terzo settore: aspetti di diritto ecclesiastico*, in *Enti religiosi e riforma*, cit., p. 26.

<sup>74</sup> **P. CAVANA**, *Gli enti ecclesiastici*, cit., p. 56.

<sup>75</sup> **A. FICI**, *Appunti e spunti in tema di impresa sociale degli enti ecclesiastici*, in *Terzjus Osservatorio* cit., 1 dicembre 2020.

<sup>76</sup> **A. PERRONE, V. MARANO**, *La riforma del Terzo settore*, cit., p. 10, i quali peraltro (richiamando gli spunti presenti in **P. CAVANA**, *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore. Profili canonistici*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 22 del 2018, p. 25) sottolineano che all'ente ecclesiastico potrebbe altresì aprirsi la strada delle reti associative di cui all'art. 41, primo comma, del Codice.

<sup>77</sup> Cfr. **A. PERRONE, V. MARANO**, *La riforma del Terzo settore*, cit., ivi. Analogamente, valorizzando la prospettiva dell'ammodernamento possibile dell'intera *governance* degli enti ecclesiastici, parla di "una autentica sfida" posta dalla riforma agli enti ecclesiastici **P. CAVANA**, *Enti ecclesiastici*, cit., p. 98.



In termini generali, si può dire che a venire in rilievo sono motivazioni legate alla dimensione delle attività di interesse generale che si intende svolgere e delle strutture organizzative necessarie al fine, all'opportunità di estendere i rapporti di collaborazione da porre in essere con le pubbliche amministrazioni e con le altre imprese sociali e soggettività del Terzo settore, al reperimento delle risorse economico-finanziarie dedicate, sicché, in buona sostanza, l'opzione della costituzione di una autonoma soggettività giuridica sembra quella preferibile laddove si tratti di operare su più ampia scala e con più stringente impegno organizzativo e gestionale<sup>78</sup>. L'intervenuta novella del d.l. n. 77 del 2021 ha invece ridimensionato significativamente la portata del vantaggio derivante dalla segregazione patrimoniale conseguente alla opzione della soggettivizzazione autonoma, atteso che, nella nuova versione dell'art. 3, primo comma, del Decreto, l'effetto segregativo riguarda ora anche il ramo impresa sociale dell'ente ecclesiastico, avvicinando quindi di molto le due ipotesi sotto lo specifico profilo della responsabilità patrimoniale derivante dall'esercizio delle attività imprenditoriali di interesse generale.

In realtà, l'ipotesi della costituzione di una autonoma soggettività giuridica (la quale, evidentemente, sarebbe in tutto sottoposta agli oneri di conformazione posti dalla normativa sull'impresa sociale nonché, ricorrendone gli specifici presupposti, da quella del Codice del Terzo settore) non è così scontata come può apparire a prima vista. Essa merita anzi di venire valutata con cautela e propensione critica, non soltanto per quanto attiene alla sua plausibilità quanto per i possibili effetti distorsivi che può comportare.

Peraltro, proprio l'ipotesi dell'ente ecclesiastico-impresa sociale autonoma è sintomatica delle contraddizioni derivanti dall'irrigidimento del rapporto fini-attività che caratterizza tanto la figura dell'impresa sociale che (diremmo soprattutto) quella dell'ente ecclesiastico-religioso civilmente riconosciuto. La stessa sottolineatura dei benefici che deriverebbero dalla scelta di questa opzione si iscrive in questo fronte problematico.

Ciò vale, in particolare, per la possibilità di implementare i rapporti con le pubbliche amministrazioni, accedendo alle prerogative di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore ovvero ai meccanismi di «*Coinvolgimento degli enti del Terzo settore*» (così la rubrica della norma) e quindi,

---

<sup>78</sup> "più adatta per le opere più piccole, di dimensioni contenute, che consentano alle strutture dell'ente ecclesiastico, magari anche attraverso una delega operativa ad una o più persone di fiducia, cui affidare la tenuta delle scritture contabili, di poterne seguire efficacemente la gestione": P. CAVANA, *Gli enti ecclesiastici*, cit., p. 54.



fondamentalmente, alle “*forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento*”, ivi menzionate e definite, possibilità che, a voler fare affidamento su un criterio giuridico-formale, potrebbe ritenersi esclusa per il ramo impresa sociale degli enti religiosi civilmente riconosciuti<sup>79</sup>.

In effetti, il dato testuale sembrerebbe accreditare l'ipotesi che l'accesso a tali strumenti sia riservato ai soli “*enti del Terzo settore*” (e quindi alle imprese sociali che, avendone gli specifici requisiti, si qualificano come tali) con conseguente esclusione proprio degli enti ecclesiastici-religiosi civilmente riconosciuti (ovvero del rispettivo ramo d'impresa sociale) che a rigore non possono qualificarsi come tali. In questa prospettiva, la costituzione di un'autonoma impresa sociale avente invece i requisiti per fregiarsi della qualifica di ente del Terzo settore costituirebbe per l'ente ecclesiastico una soluzione utile a garantirsi l'accesso alle prerogative previste dall'art. 55 del Codice.

In realtà, la pur parziale inclusione degli enti religiosi civilmente riconosciuti nell'alveo disciplinare del Codice consente di superare senza particolari difficoltà l'apparente limitazione soggettiva derivante dalla

---

<sup>79</sup> Dubbi sul possibile accesso dell'ente religioso civilmente riconosciuto - ramo impresa sociale alle prerogative previste dall'art. 55 del Codice sono espressi da **A. FICI**, *Appunti e spunti* cit., p. 15, sub nota 16, per il quale l'esclusione vale “tanto più tenendo conto del suo fondamento costituzionale nell'art. 118, quarto comma, Cost., e dunque nelle iniziative dei cittadini organizzati (e non di per sé degli enti ecclesiastici)”. La notazione è interessante, giacché evidenzia un elemento di criticità che attiene alla dimensione istituzionale-ordinamentale delle confessioni religiose e quindi degli enti ecclesiastici (per il quale mi permetto di rinviare, almeno, a **G. D'ANGELO**, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003; **ID.**, *Il pluralismo religioso e confessionale: la difficile ricerca di un modello interpretativo convincente*, in *Diritto e religioni*, 1/2009, p. 320 s.). Occorre tuttavia considerare che la dimensione istituzionale può non essere assorbente nella valutazione dell'ordinamento e che, d'altra parte, le perplessità residue risultano in qualche modo superate dall'intervenuta decisione del legislatore di includere, sia pur in maniera parziale e derogatoria, gli «*enti religiosi civilmente riconosciuti*» nell'alveo disciplinare del Codice (nonché della disciplina in tema di impresa sociale). In effetti, una volta superati questi primi ostacoli, in ragione di una interpretazione costituzionalmente situata dello stesso principio di sussidiarietà, e, naturalmente, attivate le cautele che essa comporta, non sembra possano residuare ostacoli all'accesso degli stessi enti alle prerogative di cui all'art. 55 del Codice. Anche perché, a voler concludere diversamente, a risultarne travolti risulterebbero gli stessi obiettivi cui l'art. 55 è funzionalizzato. Ciò induce a ritenere più convincente la precisazione conclusiva affacciata dallo stesso Autore secondo cui, in definitiva, l'argomento proposto «non esclude, forse, che gli enti ecclesiastici possano in linea di principio accedere all'art. 55 attraverso il loro “ramo”, ma porta tuttavia a ritenere che, qualora vi accedano tramite un ente del terzo settore (inclusa un'impresa sociale) da essi costituito, possano avere maggiori opportunità di essere effettivamente coinvolti».



lettera della norma, limitazione che, sul piano sostanziale, non sembrerebbe avere una plausibile ragione d'essere, dal momento che anzi avrebbe l'effetto di impedire il raggiungimento degli obiettivi cui lo stesso art. 55 del Codice è funzionalizzato. D'altra parte, una conclusione favorevole all'apertura a favore dei nostri enti delle prerogative previste dalla disposizione che ci occupa sembra non solo imporsi in ragione del divieto di discriminazione di cui all'art. 20 Cost. ma altresì iscriversi pienamente nell'alveo del principio ecclesiasticistico di collaborazione, che in questo caso mostra la propria pervasività.

E quindi: non sembra che l'accesso alle prerogative previste dall'art. 55 del Codice costituisca una possibilità che sia appannaggio del solo ente ecclesiastico-impresa sociale autonoma. Tuttavia, l'imbarazzo interpretativo creato dalla lettera della norma è sintomatico delle contraddizioni derivanti dall'irrigidirsi del rapporto fini-attività sotteso alla connotazione soggettiva dell'ente ecclesiastico-religioso e che è tale da impedire, di quest'ultimo, una più coerente inclusione nell'ambito della categoria "impresa sociale" (ovvero "ente del Terzo settore").

Veniamo ora alle ragioni più direttamente economico-finanziarie e organizzative che eventualmente assistono l'opzione della costituzione di una figura di impresa sociale autonoma.

La prima considerazione da fare al riguardo attiene al rapporto che si instaura tra l'ente ecclesiastico fondatore e l'impresa sociale dallo stesso costituita. Vale qui ricordare che il ricorso alla fattispecie dell'impresa sociale autonoma consente all'ente ecclesiastico di dotarsi della forma organizzativa più idonea ed efficace ai fini dello svolgimento delle attività imprenditoriali-sociali, precipuamente in termini di amministrazione e *governance*. Tanto premesso, è plausibile ritenere che il collegamento tra l'ente ecclesiastico fondatore e il soggetto autonomo impresa sociale possa configurarsi secondo modalità diversificate e assumere, di conseguenza, una differente pregnanza.

Possiamo cioè ipotizzare situazioni che, combinando variamente controllo e autonomia, vadano dal riconoscimento di una sostanziale signoria dell'ente ecclesiastico sull'impresa sociale a una condizione di una più spiccata separazione di quest'ultima nei confronti del primo. Sembra poi altrettanto plausibile immaginare che in ragione di questa varietà, venga conseguentemente a configurarsi in maniera diversificata anche il grado di aderenza valoriale al carisma originario delle attività di impresa sociale poste in essere dall'ente strumentale (o sarebbe forse più giusto dire le modalità di traduzione operativa di questa aderenza).

Si noti che la varietà delle situazioni in concreto prospettabili rende anche in questo caso disagevole rinvenire una risposta disciplinare



unitaria nella *ratio* ispiratrice. In termini generali, il nodo da sciogliere consiste nello stabilire se l'ente strumentale debba andare soggetto alla disciplina prevista dal d.lgs. n. 112 del 2017 o se possa valere anche in questa ipotesi il principio del doveroso rispetto della struttura e della finalità dell'ente (fondatore).

Tanto premesso, sembra tuttavia che, per quanto autonomo possa essere concepito, l'ente strumentale debba pur sempre mantenere un collegamento con l'ente ecclesiastico fondatore<sup>80</sup> e quindi connotarsi per un tratto sostanziale di ecclesiasticità-religiosità. E infatti, delle due l'una: o l'impresa sociale è del tutto distinta e separata dall'ente ecclesiastico e quindi non pone particolari problemi di disciplina giuridica<sup>81</sup>, giacché si comporta in tutto e per tutto come una comune impresa sociale oppure (com'è più verosimile anche alla luce delle fondamentali indicazioni del diritto canonico che salvaguardano il permanere del collegamento confessionale<sup>82</sup>) ci troviamo dinanzi a una impresa sociale religiosamente connotata, che cioè mantiene un collegamento con il proprio ente ecclesiastico-religioso. Tuttavia, in quest'ultimo caso, non solo ci troviamo senz'altro al di fuori della previsione dell'art. 1, primo comma, del d.lgs. n. 112 del 2017 ma lo scostamento è tale da metterne a rischio la stessa portata prescrittiva<sup>83</sup>.

In altri termini, stante l'impostazione generale del decreto, non sembra così coerente consentire che l'ente ecclesiastico possa dare vita a una impresa sociale a esso collegata, se non riducendo di molto il senso della deroga prevista dall'art. 3, primo comma<sup>84</sup>.

Soprattutto, l'ipotesi rischia di fungere da tramite per sviamenti funzionali e pratiche distorsive.

Stando infatti alla disciplina generale del decreto, è plausibile ritenere che spettino all'ente ecclesiastico-socio dell'impresa sociale

---

<sup>80</sup> A. FICI, *Appunti e spunti*, cit., ivi.

<sup>81</sup> In disparte considerazioni legate alla ipotesi della eventuale applicazione della disciplina sulla "direzione e coordinamento di società" (art. 2497 c.c.) o comunque alla possibilità di conferire rilevanza giuridica a forme di collegamento operanti in via di fatto, segnalate da P. CAVANA, *Gli enti ecclesiastici*, cit., particolarmente p. 59 s.

<sup>82</sup> P. CAVANA, *Gli enti ecclesiastici*, cit., particolarmente p. 57 s.

<sup>83</sup> E infatti, secondo A. G. CHIZZONITI, *La riforma del Terzo settore*, cit., ivi, l'ipotesi della costituzione di una impresa sociale religiosamente caratterizzata è "non apertamente contemplata, ma neppure esclusa dalla Riforma".

<sup>84</sup> Sottolinea ad esempio la «necessità del "ramo" dell'ente ecclesiastico», P. CLEMENTI, *Il regime tributario*, in *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, cit., pp. 261-265.





(costituita in forma societaria) gli utili di esercizio che vengano distribuiti nei limiti di quanto previsto dall'art. 3, lettera a), dello stesso decreto.

La conclusione appare in linea con la previsione normativa, laddove essa collega la possibilità della corresponsione degli utili al solo fatto che ci si trovi di fronte a una comune impresa sociale e quindi senza considerare la qualità soggettiva del potenziale beneficiario. Tuttavia, a ben vedere il fatto che la corresponsione degli utili possa avvenire a beneficio dell'ente ecclesiastico determina criticità di non poco momento.

Esse operano in una duplice direzione.

In primo luogo, a rischiare di venire compromessa è, anche in questo caso, la tenuta della scelta normativa di fondo intesa a escludere le attività religioso-culturali dal perimetro promozionale del d.lgs. n. 112 del 2017. E infatti, stante l'attuale quadro normativo, una volta che l'ente ecclesiastico abbia conseguito gli utili, nulla esclude (si può anzi persino dire che si imponga) che essi siano destinati a finanziare proprio lo svolgimento delle attività principali dell'ente ovvero, per l'appunto, le attività di religione e di culto<sup>85</sup>.

È però altrettanto vero il contrario e cioè che l'impresa sociale costituita dall'ente ecclesiastico può finire con l'avvalersi del sostegno economico-finanziario offerto da quest'ultimo, sostegno che peraltro, a sua volta, è alimentato da canali di finanziamento esclusivi e dedicati. In questo senso, l'osservazione secondo la quale (anche) l'operare degli enti religiosi nell'ambito del mercato si giustifica con l'avvertita necessità di rendersi capaci ed economicamente autosufficienti<sup>86</sup>, si completa considerando che per gli stessi enti il mercato costituisce altresì un buon modo per reinvestire le risorse a vario titolo acquisite<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Ciò vale a maggior ragione laddove l'attenzione si sposti sulle ricadute in termini di maggiore efficienza ed efficacia della gestione economico-finanziaria nonché di implementazione delle forme di collaborazione con altri enti ecclesiastici e imprese sociali e, conseguentemente, di presenza sul mercato: i vantaggi, anche economico-finanziari, che ne derivano in capo all'impresa sociale ovvero gli introiti che essa garantisce, per quanto indirettamente, all'ente ecclesiastico (e che, all'evidenza, rilevano quale profitto in senso soggettivo) non possono che ridondare positivamente sullo svolgimento delle attività tipiche e caratterizzanti di quest'ultimo.

<sup>86</sup> In questo senso, **A. FUCCILLO**, *Gli enti religiosi nel mercato dei beni e servizi*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2019, p. 67, ove si osserva che "[l]e risorse economiche di cui godono le confessioni religiose non sono più sufficienti a garantire la loro corretta operatività nella società contemporanea. Tale condizione induce gli enti esponenziali ad autofinanziare le proprie attività istituzionali attraverso lo svolgimento [di] attività lucrative".

<sup>87</sup> Sulla dimensione dinamica del rapporto enti-beni religiosi, **M.C. FOLLIERO**, *Costituzione e patrimonio ecclesiastico*, cit., p. 151 s.



Il rapporto costitutivo tra ente ecclesiastico fondatore e impresa sociale (autonoma) rischia così di ondeggiare tra lo sviamento funzionale e la pratica distorsiva della concorrenza e del libero mercato, mostrando, da un lato, come lo stesso tema dell'abuso della ecclesiasticità<sup>88</sup> coinvolga la libertà di iniziativa economica e la sua doverosa socialità e, dall'altro, come l'auspicata attenzione nei confronti del doveroso coordinamento tra "rispetto della libertà religiosa ed equità socio-economica"<sup>89</sup> quale parametro valutativo dei sistemi di finanziamento delle confessioni religiose si estenda al tema dell'impresa sociale a connotazione religiosa.

In questo contesto, torna quindi utile l'invito a "prendere in considerazione e monitorare con estrema perizia e prudenza sia il sistema della sussidiarietà che il sistema fiscale, per valutarne attentamente l'efficacia e le precauzioni d'uso"<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Ha segnalato da tempo il rischio, insito nell'uso improprio dello «schermo della "ecclesiasticità", di recare un danno al corretto ed equilibrato sviluppo delle dinamiche sociali, con l'utilizzo, per meri intenti speculativi, di *umbrella organizations*, ossia di "forme" istituzionalmente predisposte per il perseguimento di scopi ideali ed altruistici, ed invece sfruttate al fine di lucrare un vantaggio indebito dalle agevolazioni e dalle immunità a quelle "forme connesse, sottraendo risorse alla cura di interessi generali o alterando le *chances* delle intraprese concorrenti, presidiate dalle comuni regole del mercato", S. BERLINGÒ, *Costituzione e riconoscimento*, cit., pp. 75-76 che in aggiunta sottolinea come lo stesso impiego distorto "rappresenterebbe, ancora, un espediente improprio anche per altro verso, in quanto comprometterebbe in modo irreparabile la coerenza fideistica delle istituzioni confessionali che [...] hanno manifestato un'apprezzabile ritrosia nei confronti delle lusinghe capaci di attentare all'autenticità della loro testimonianza e di banalizzare l'esperienza religiosa in funzione meramente consolatoria [...]".

<sup>89</sup> M. RICCA, *Pantheon*, cit., p. 306.

<sup>90</sup> Così S. DOMIANELLO, *Le garanzie della laicità civile e della libertà religiosa nella tensione fra globalismo e federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2007, p. 29. A ciò si giunge anche in considerazione del fatto che "non solo sarebbe ingiusto ed antisolidaristico ma neppure converrebbe - e quindi sarebbe addirittura antiutilitaristico, sia sul piano economico che su quello democratico - trasferire interamente l'offerta di certi beni dalla sfera pubblica alla sfera del libero mercato, perché questa scelta favorirebbe non già quel tipo di incremento nell'offerta privata di investimenti finanziari rischiosi che ci si potrebbe augurare, in quanto capace di comportare un aumento delle risorse complessive da ridistribuire, ma solleciterebbe invece, esattamente al contrario, una contrazione dell'offerta privata di capitale di rischio, che verrebbe a concentrarsi nelle mani di un solo o di pochi privati e segnatamente di quelli che sfrutterebbero i canali a loro disposizione per scaricare di fatto sullo Stato il rischio finanziario delle loro imprese e soddisfare sempre meglio i propri interessi particolari". Si veda altresì G. CASUSCELLI, *La crisi economica*, cit.; S. DOMIANELLO, J. PASQUALI CERIOLI, *Aporie e opacità dell'otto per mille*, cit.; C. ELEFANTE, *L'«otto per mille»*, cit.



## 10 - Riassumendo. Nodi da sciogliere e soluzioni da indagare

Il binomio impresa sociale-enti ecclesiastici/religiosi si pone quindi quale punto di incontro dinamico di nodi problematici che ne caratterizzano entrambi i termini.

Quanto al primo di essi, emerge la necessità di farsi carico con maggiore consapevolezza dello scarto attualmente esistente tra la prospettiva costituzionale della libertà di iniziativa economica e la declinazione normativa di impresa sociale. In particolare, occorre adoperarsi per superare l'equivoco di un essenziale antagonismo tra dimensione produttiva e dimensione sociale dell'attività economica, secondo una convinzione, talora implicita, che si pone alla base della definizione (che per taluni aspetti va considerata giustificabile e anzi opportuna) di una apposita categoria, concettuale prima ancora che normativa, deputata a designare (e delimitare) attraverso l'attributo di "sociale" l'impresa rivolta al perseguimento dell'interesse generale<sup>91</sup>.

Riportare di conseguenza l'attenzione sul significato intrinsecamente sociale della libera iniziativa economica può servire a valorizzarne la pluralità delle forme di manifestazione e le rispettive specificità accomunandole tuttavia nel doveroso perseguimento del più generale obiettivo di "contemperare l'attuazione del valore della *sussidiarietà* con la tutela delle garanzie costituzionali individuali e sociali della persona"<sup>92</sup>.

Quest'ultimo richiamo ci riporta direttamente - anche sulla scorta dell'esperienza della pandemia - alla pregnanza del principio solidarista,

---

<sup>91</sup> A venire in rilievo sono in particolare le difficoltà derivanti dalla scelta legislativa di fare ricorso a un criterio oggettivo-materiale di definizione delle attività di interesse generale ovvero alla (pre)definizione di settori di intervento che oggettivamente, di per sé, realizzano il perseguimento dei fini meritevoli di tutela. Peraltro, come si è accennato, tale circostanza va rapportata alla complessità degli obiettivi che spingono l'ordinamento a registrare e porre in valore l'attivismo economico-sociale dei soggetti della sussidiarietà e che non si collocano unicamente sul versante della promozione della libertà ma chiamano in causa ragioni più banalmente (ma non meno significativamente) economico-finanziarie. In questo senso, anche le valutazioni critiche che possono essere mosse nei confronti di questa opzione vanno contestualizzate, evitando per quanto possibile di anteporre i propri desideri alla realtà delle cose.

<sup>92</sup> Così, in relazione all'incombenza del rischio dell'affermarsi "di una visione non coesiva, ma produttivistica e competitiva dell'associazionismo sociale", quale possibile effetto della conversione in senso "*for profit*" della sussidiarietà e dei suoi attori, **M.C. FOLLIERO**, *Enti religiosi*, cit., p. 310, che non a caso assegna agli enti religiosi il compito di contribuire al perseguimento dell'obiettivo.



alla doverosità del contributo che ogni cittadino, individualmente o attraverso le formazioni sociali nelle quali svolge la sua personalità è tenuto ad assicurare al progresso materiale e spirituale della società e alla conseguente necessità di interpretare in maniera costruttiva i diritti e le libertà che l'ordinamento giuridico riconosce quali fini-valori connessi alla centralità della persona umana. E infatti, l'imprescindibilità del principio solidarista e la sottolineatura del suo carattere aperto e inclusivo valgono anche allorquando "l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale" (art. 118, quarto comma, Cost.) assuma connotati economicamente rilevanti e quindi di tipo imprenditoriale.

Ne deriva, da un lato, che la promozione dell'agire economico-sociale dei consociati da parte dell'ordinamento non dovrebbe essere condizionato da preconette esclusioni soggettive e, dall'altro, evidentemente, che, lo stesso ordinamento non può non preoccuparsi della serietà e soprattutto della riconduzione a sistema delle iniziative che richiedono di essere sostenute e valorizzate, e quindi non può non attivare i meccanismi conformativi utili e più adeguati. In questo senso, uno dei principali nodi da sciogliere riguardo all'impresa sociale e alle sue ricadute sistematiche attiene ancora una volta alle conseguenze, in termini di eguale accesso ai beni e ai servizi sociali, che derivano dalla problematica coesistenza - non ancora affrontata compiutamente - di due anime della sussidiarietà, rispettivamente *for profit* e *non profit*<sup>93</sup> e del conseguente, prevedibile, prevalere della seconda<sup>94</sup>.

Esigenze (e nodi) di fondo non dissimili - veniamo al secondo polo dialettico della relazione che ci occupa - coinvolgono, (anche) nell'incontro/scontro con l'impresa sociale, gli enti ecclesiastici-religiosi.

---

<sup>93</sup> Commentando la previsione di cui all'art. 118, quarto comma, Cost., **M.C. FOLLIERO**, *Enti religiosi*, cit., p. 231, ha osservato che «il principio di sussidiarietà orizzontale, per come è formulato, sarebbe d'ostacolo alla utilizzazione della distinzione finora operata dalla legislazione ordinaria tra organizzazioni *no profit* e organizzazioni *for profit* ai fini dell'attribuzione di responsabilità e compiti di interesse generale. La redistribuzione dei ruoli tra enti pubblici e soggetti privati che questa riforma comporta rende perciò veramente indispensabile vigilare sulla correttezza costituzionale e il merito delle soluzioni normative offerte dalle singole leggi al rapporto tra il principio costituzionale della *sussidiarietà orizzontale* e i valori parimenti costituzionali collegati ai *diritti sociali* dei cittadini destinatari delle famose attività "di interesse generale"».

<sup>94</sup> Ho segnalato l'opportunità di non incorrere in ingiustificate sovrapposizioni anche più recente ovvero con riferimento alla nota sentenza Corte cost. n. 131 del 2020 in **G. D'ANGELO**, *Il modello partecipativo del Codice del Terzo settore e la dimensione ecclesiasticistica del principio di collaborazione. Prime note*, in *Diritto e religioni*, n. 2/2020, particolarmente p. 105 s., a cui quindi mi permetto di rinviare.



Anche in questo caso, infatti, occorre confrontarsi con un preconcetto di fondo, in ragione del quale il fattore religioso e le sue proiezioni solidaristiche sono radicalmente escluse dalla sfera degli interessi generali. Esso si riflette nelle difficoltà che contraddistinguono, nel corso del tempo, il procedere normativo delle operazioni di qualificazione giuridica che coinvolgono il fattore religioso e si trova oggi a confrontarsi, uscendone ridimensionato<sup>95</sup>, con un contesto socio-economico in cui, ben diversamente, il fattore religioso assume un ruolo tutt'altro che marginale<sup>96</sup>.

Più concretamente, occorre soffermare l'attenzione critica sui presupposti più profondi di tale difficoltà e delle conseguenti proiezioni normative, a cominciare dal tema delle così dette attività diverse<sup>97</sup>. La questione con la quale confrontarsi coinvolge la residua utilità del ricorso a criteri di distinzione oggettivo-materiale apparentemente puntuali e rigorosi che però hanno l'effetto di irrigidire oltremodo le proiezioni contenutistiche del fine religioso-culturale, cristallizzandole in forme e confini che si pretendono immutabili ma che in realtà tali non sono.

Non è in effetti casuale che, come pure si è visto, allo stato attuale, la rigidità che caratterizza la delimitazione oggettivo-materiale dell'impresa sociale normativizzata si trasferisca e si rafforzi sul piano

---

<sup>95</sup> Sul superamento della visione che separa nettamente e rigorosamente la religione da ogni altro elemento della realtà umana e sociale e sulle interessanti prospettive evolutive che da esso conseguono, **M. RICCA**, *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali. Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano*, Giappichelli, Torino, 1998; **ID.**, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Edizioni Dedalo, Bari, 2008; **ID.**, *Pantheon*, cit..

<sup>96</sup> Cfr. **A. FUCCILLO**, *La Koinè giuridica*, cit., p. 27 s.

<sup>97</sup> "Lo svolgimento di attività diverse (come definite dalla lett. b dell'art. 16 legge n. 222 del 1985) e l'implementazione e/o trasformazione delle attività proprie, ma secondarie (basti pensare alle vicende degli oratori parrocchiali) hanno sovente fatto superare il paradigma funzionale, e sono la causa prima delle contraddizioni irrisolte della vigente disciplina. Talvolta, poi, attraverso la creazione di entità e strutture con finalità di lucro collegate a un e.e. per la gestione di specifici "rami d'azienda" (penso all'ambito ospedaliero, dell'editoria, dell'istruzione, etc., in cui l'attività economica assolve una funzione prevalente e non meramente accessoria o strumentale rispetto al perseguimento dello scopo dell'ente), talvolta - dicevo - è risultato inciso lo stesso paradigma strutturale, quello del diretto, coesenziale collegamento con le organizzazioni confessionali di vertice. In altri termini, gli sviluppi della prassi in tema di riconoscimento degli e.e., segnata da compromessi e da opportunistiche confusioni, ha fatto sì che questa forma organizzativa appaia oggi un (fragile) contenitore di realtà diverse, talora lontane dall'essere caratterizzate da finalità di culto e di religione con carattere costitutivo ed essenziale": **G. CASUSCELLI**, *Enti Ecclesiastici*, cit., p. 8.





soggettivo-finalistico allorquando a venire in questione quali possibili beneficiari della disciplina del decreto n. 112 del 2017 siano gli enti ecclesiastici-religiosi. Producendo, nell'impatto con la disciplina dell'impresa sociale, le conseguenze negative, in termini di coerenza sia interna al decreto che sistematica, di cui si è detto.

Con queste premesse, il recupero della contiguità possibile tra fini religiosi e fini generali (anche quando perseguito attraverso lo svolgimento di attività oggettivamente imprenditoriali) costituisce quindi operazione doverosa, anche se particolarmente complessa. Essa passa attraverso il perseguimento di un duplice obiettivo o, se si preferisce, ha da snodarsi lungo una duplice, concorrente, direzione prospettica dovendo ricondurre a un unitario quadro concettuale e operativo sia le rinnovate istanze libertarie di partecipazione costruttiva<sup>98</sup> che il ruolo ricompositivo e di garanzia che spetta alla sintesi pubblica<sup>99</sup>.

E quindi: quanto alla generale qualificazione soggettiva dell'ente ecclesiastico-religioso o, se si preferisce, alla dimensione libertaria del fine religioso-culturale, occorre che la soggettività metaindividuale religiosa venga sganciata quanto più possibile da aprioristiche delimitazioni di campo, che impediscono di valorizzare la contiguità di interessi generali e interessi religiosi. Quanto invece alla valutazione degli effetti giuridici da ricondurre alla ecclesiasticità-religiosità dell'ente, si tratta di spostare più decisamente l'attenzione sulla sostanza degli interessi concretamente veicolati attraverso le attività poste in essere dall'ente stesso e quindi di fare viepiù spazio a criteri di valutazione di tipo funzionale, in termini di meritevolezza di tutela (ovvero di contiguità tra fini religiosi e fini generali

---

<sup>98</sup> In effetti, «che lo Stato si arroghi il diritto di definire semanticamente e giuridicamente la parola “religione” risulta escluso dal principio di *incompletezza*: che impone al contrario l'integrazione della dimensione ordinamentale del fenomeno religioso e le sue estrinsecazioni normative nella dinamica normogenetica [...] Ma, a dispetto dei ripetitivi e dozzinali clamori anti-giurisdizionalisti sollevati in proposito, il diritto dei gruppi sociali alla “autoqualificazione” religiosa incontra evidentemente il limite degli *altri* valori costituzionali. La libertà religiosa non è l'unico, né il primo tra i principi/fini espressi in Costituzione. E non è possibile pensare che essa sussista e possa manifestarsi all'interno dell'universo di discorso giuridico - e non solo dei singoli ordinamenti civili - in condizione di *solitudine normativa*»: **M. RICCA**, *Metamorfosi*, cit., p. 305.

<sup>99</sup> Senza dover necessariamente e per intero transitare dalla revisione della legislazione pattizia, dal momento che per taluni profili (precipuamente relativi al piano degli effetti civili del riconoscimento dell'ecclesiasticità civile e più in generale alla funzione ricompositiva e di garanzia che, rispetto all'accesso ai beni e ai servizi in sussidiarietà, spetta alle istituzioni pubbliche) ci troviamo probabilmente al di fuori dal perimetro del principio della bilateralità necessaria.





ovverosia di effettiva rispondenza all'interesse generale delle attività poste in essere nel perseguimento di una finalità religioso-culturale). Ciò al fine di ribadire la piena operatività, anche nei confronti dell'ente ecclesiastico/religioso-impresa sociale, dei meccanismi regolativi e di conformazione che l'ordinamento giuridico prevede (o è bene che preveda ulteriormente) al fine di minimizzare il rischio di sviamenti e distorsioni (anche non volute) e di assicurarsi, attraverso una più ampia visione sistematica<sup>100</sup> la eguale libertà di accesso ai beni e servizi sociali offerti in regime di sussidiarietà.

---

<sup>100</sup> Cfr. **S. DOMIANELLO**, *Il ripensamento*, cit. Sul necessario ricorso a una più ampia visione prospettica nella predisposizione di apposite garanzie di neutralità e imparzialità (ivi comprese quelle che attengono, laddove consentito, agli interventi di riequilibrio tramite la fornitura diretta di beni e servizi), mi permetto di rinviare a **G. D'ANGELO**, *Principio di sussidiarietà*, cit.; **ID.**, *Il privato sociale a connotazione religiosa e le declinazioni della sussidiarietà. Approdi normativi e questioni irrisolte*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2017, p. 609 s.; **ID.**, *Sul significato e le implicazioni ecclesiasticistico-canonistiche del Codice del Terzo settore. Questioni problematiche e considerazioni prospettiche a partire dalle prime riflessioni della dottrina*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2018, p. 678-679.